Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

E 260 Ri. IV. 965

ANNO IX FASCICOLO IV

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME IX

BIBLIOTECA NAZIONALE V.E.-ROMA
15 GIU 1939
RIVISTE

G. C. SANSONI - FIRENZE
1938-XVII

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

260

ANNO IX FASCICOLO IV

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME IX

BIBLIOTECA NAZIONALE V.E. - ROMA
15 GIU 1939
RIVISTE

G. C. SANSONI - FIRENZE
1938-XVII

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ANNO IX FASCICOLO IV

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME IX

SOMMARIO

W. CESARINI SFORZA, *Per la storia dei rapporti fra Stato e Corporazioni* . . . . Pag. 405

EMANUELE MORSELLI, *Aspetti corporativi delle finanze degli enti amministrativi istituzionali* 422

EUGENIO MASSART, *Il corporativismo nell' Impero* . . . 451

G. C. SANSONI — FIRENZE
1938-XVII

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

EDITO A CURA DELLA SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA
Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 100 pagine ciascuno

Condizioni di abbonamento: Per un anno: Italia **L. 40.** – Estero **L. 70**
Un fascicolo separato: Italia **L. 12.** – Estero **L. 20.**

Direzione: presso la Scuola di Scienze Corporative
della R. Università di Pisa

Amministrazione: presso la Casa Editrice G. C. Sansoni
Viale Mazzini 24, Firenze

ELENCO DEGLI ABBONAMENTI CUMULATIVI

A chi fa l'abbonamento cumulativo con una delle seguenti riviste, l'« Archivio » viene ceduto a lire TRENTA annue.

NOME DELLA RIVISTA	INDIRIZZO DELL'AMMINISTRAZIONE	PREZZO SPECIALE PER ANNO
1) *Rivista di politica economica.*	U. S. I. L. A - Roma Via Margutta, 61	Lire 40 (invece di 50)
2) *Massimario di giurisprudenza del lavoro*	id. id.	Lire 32 (invece di 40)
3) *Rivista italiana di scienze economiche.*	Roma Città Universitaria	Lire 45 (invece di 50)
4) *Politica sociale.*	Roma Piazza Montecitorio, 121	Lire 30 (invece di 35)
5) *Critica Fascista.*	id. id.	Lire 30 (invece di 35)

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Iª Serie: *STUDI diretti ad approfondire i problemi fondamentali del Corporativismo.*

I. **LA CRISI DEL CAPITALISMO** – Scritti di G. Pirou, W. Sombart, E. F. M. Durbin, E. M. Patterson, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. vi-200 . . . . **L. 15,—**

II. **L'ECONOMIA PROGRAMMATICA** – Scritti di Brocard, Dobbert, J. A. Hobson, D. Landauer, Lorwin, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. vi-208 . . . . **15,—**

III. **CAPITALISMO E CORPORATIVISMO** – di Ugo Spirito. – **IIIª Edizione riveduta e aumentata.**
Volume in-8, di pagg. xx-176 . . . . **15,—**

IV. **CORPORATIVISMO E SCIENZA GIURIDICA** – di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. viii-206. . . . . **15,—**

V. **NUOVE ESPERIENZE ECONOMICHE** – Scritti di Beckerath, Cole, Condliffe, Dobbert, Lorwin, Nagao, Spirito. – Prefazione di G. Bottai.
Volume in-8, di pagg. vi-244 . . . . **15,—**

VI. **L'IMPRESA NELL'ORDINE CORPORATIVO** – di L. Mossa. – Prefazione di Giuseppe Bottai.
Volume in-8, di pagg. ix-176 . . . . **12,—**

G. C. SANSONI - EDITORE - FIRENZE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

(Seguito Iª Serie).

VII. **LA CAMERA DEI FASCI E DELLE CORPORAZIONI** – Scritti di C. Arena, G. Chiarelli, E. Crosa, R. R. Levi, G. Mazzoni, A. Navarra, S. Panunzio, R. Ravà, W. Cesarini-Sforza.

Volume in-8, pp. 255 . . . . **L. 18,—**

VIII. **RIFORME SOCIALI FRANCESI** – Scritti di Cesarini Sforza, Josserand, Rouast, Laroque, Mestre, Ripert, Picard, Baudin, Bolaffi (*imminente*).

IIª Serie: *DOCUMENTI.*

I. **BOLSCEVISMO E CAPITALISMO** – di G. Stalin, V. Molotov, G. F. Grinko. – Con un'avvertenza di Giuseppe Bottai (*esaurito*).

II. **PRINCIPII POLITICI DEL NAZIONALSOCIALISMO** – di C. Schmitt. – Scritti scelti e tradotti da D. Cantimori. – Prefazione di A. Volpicelli.

Volume in-8, di pagg. x-234 . . . . **15,—**

III. **CHE COSA È IL DENARO?** – di G. D. H. Cole. – Traduzione di Cesare Servadio.

Volume in-8, di pagg. x-462 . . . . **20,—**

G. C. SANSONI - EDITORE - FIRENZE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

PER LA STORIA DEI RAPPORTI FRA STATO E CORPORAZIONI *

Si possono studiare i rapporti fra organizzazione corporativa e organizzazione politica in certi luoghi e tempi, per es. nel Basso Impero, a Firenze tra il XIII e il XIV secolo, in Francia alla vigilia dell'Editto di Turgot, vale a dire riferendosi a un determinato ordinamento politico-giuridico, in una fase della sua storia, allo scopo di conoscere la funzione economico-politica e la posizione giuridica delle istituzioni corporative viventi nel suo ambito; ma non è a ricerche di tal genere che qui mi rivolgo. Esse m'interessano solo in quanto costituiscono i presupposti del mio studio, volto a definire sinteticamente, schematicamente, il *senso generale del fenomeno corporativo come si presenta nei suoi rapporti col fenomeno dello Stato*, senso generale che naturalmente risulta dall'interpretazione dei molteplici e varî rapporti che fra Stato e corporazioni s'instaurano e si trasformano durante il corso della storia, e che le ricerche particolari alle quali ho alluso servono a determinare. Con ciò affermo — cosa del resto ovvia — che il senso generale del fenomeno corporativo nei suoi rapporti col fenomeno statale non può risultare da una ricerca aprioristica, basata sopra una nozione astratta di Stato e una nozione astratta di corporazione.

Tuttavia, poiché mi propongo una definizione sintetica, schematica, dei rapporti fra Stato e corporazioni, è non meno evidente che dovrò ricorrere anche alle idee, alle nozioni astratte: altrimenti la sintesi sarebbe impossibile. Ora accade che chi si prova a definire tanto l'idea corporativa quanto l'idea statale al di fuori del tempo o della storia, ossia astrattamente, trova che esse finiscono per unificarsi in un'altra idea, e cioè in quella di *organizzazione*, la quale sta al centro di tutte le espressioni del fenomeno dell'associarsi degli uomini (siano pochi o

* *Comunicazione all'VIII Congresso Internazionale di Scienze storiche, tenuto a Zurigo nel settembre 1938*

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

molti, un gruppo o un intero popolo), del loro associarsi in forme organiche per adempiere a una determinata funzione, quale può essere il soddisfacimento di determinati bisogni comuni o la tutela di determinati comuni interessi. Astrattamente si può dire che sia la corporazione sia lo Stato sono manifestazioni del fenomeno associativo od organizzativo (e si sa che l'associazione in forme organiche, più brevemente: l'organizzazione, è un elemento o fattore necessario ed immancabile della vita sociale).

Ora questo carattere dell'idea corporativa, di essere anzitutto ed essenzialmente, come quella statale, un'idea di organizzazione, è molto importante, perché contribuisce a dare ragione, come mostrerò, del modo con cui si atteggiano fondamentalmente i rapporti fra organizzazione corporativa e organizzazione statale. Naturalmente, se si vogliono poi definire forme determinate di organizzazione, quella corporativa o quella statale o qualsiasi altra, in ciò che le distingue fra loro e le caratterizza, bisogna cercare i punti di appoggio nella realtà concreta. Idea corporativa e idea statale possono, ripeto, identificarsi nella idea di organizzazione, e quindi dal punto di vista funzionale; infatti l'esperienza storica dimostra che la corporazione può adempiere funzioni statali e lo Stato può sostituirsi nelle funzioni corporative. Ma dimostra anche come e perché e quando le due forme di organizzazione si differenziano. La quale differenziazione ha dunque un senso storico, un senso che si modifica nella storia corrispondentemente al modificarsi nel tempo della forma organica (della forma cioè in cui funzione e struttura si adeguano) tanto dello Stato quanto della corporazione.

È forse superfluo precisare che ho adoperato fin qui il nome di corporazione per denotare genericamente quelle associazioni costituitesi nel M. E., in gran parte dell'Europa civile, fra i produttori industriali o i commercianti o i professionisti, allo scopo specifico o preminente di tutelare, mediante una disciplina comune delle loro attività, gli interessi economici e professionali delle rispettive categorie. Per quanto il nome di corpora-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione non sia il solo usato per indicare le associazioni di cui parlo nel periodo del loro sorgere e del loro fiorire, tuttavia sul suo significato tecnico, come l'ho formulato, sono d'accordo storici e giuristi. Ma lo stesso nome può usarsi per indicare forme associative per la disciplina di attività economiche e per la tutela degli interessi che sono a queste connessi, forme le quali sono strutturalmente molto diverse dalle forme medievali: per esempio oggi in Italia si chiama corporazione una forma di organizzazione dei produttori, che con le corporazioni del M. E. ha ben poco a che fare. Il che è quanto dire che l' idea corporativa, se riferita a questa forma moderna, anzi contemporanea, non può non avere un contenuto molto diverso da quello che le attribuisco considerandola nel significato che risulta dalla definizione che ho formulata. Il che importa un'altra differenziazione nel concetto stesso di corporazione: differenziazione che, ancora una volta, la storia ha attuato sulla base del fenomeno generale dell'organizzarsi degli uomini per la tutela di determinati interessi, differenziazione, cioè, che non deriva da un'esigenza insita in un qualche concetto astratto di organizzazione corporativa, ma da certe modificazioni funzionali e strutturali che sono avvenute in quest'ultima, in un dato luogo, cioè precisamente in Italia, come conseguenza del modificarsi di tutto un complesso di condizioni e di circostanze politico-sociali di carattere generale, che qui non occorre analizzare.

Un'altra osservazione è necessaria per definire storicamente il senso dell' idea corporativa. Si sa che nel periodo comprendente gli ultimi secoli del M. E. e l'età moderna fino alla rivoluzione francese, la divergenza fra una certa idea corporativa e la realtà economico-sociale è andata via via aggravandosi, finché l' idea è rimasta come un guscio vuoto e la realtà ha rivestito forme organiche profondamente diverse. È possibile che l' idea primitiva risorga col suo contenuto specifico ? È possibile, in altri termini, che il corporativismo medievale torni ad essere una realtà? Credo di dover negarlo, perché il corporativismo medievale, risultando dall'attuarsi di una certa idea

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

in certi fatti, è finito allorché i fatti non sono più stati idonei ad attuare quell' idea. Ora i fatti e le idee non possono essere combinati fra loro arbitrariamente. Solo nella loro combinazione storica, nella realtà concreta della storia, le idee sono vive e i fatti hanno un senso. Così è puro astrattismo applicare ai fatti attuali, alla presente realtà sociale-economica, l' idea corporativa del M. E., o viceversa trasferire l' idea corporativa contemporanea — poiché un' idea corporativa contemporanea esiste — nella realtà sociale - economica del M. E. Veramente queste artificiose combinazioni non tanto si riscontrano, oggi, nel pensiero degli storici, quanto in quello di uomini politici e di sociologhi. E di solito il procedimento è il seguente: si parte dalla definizione di quell' idea corporativa che sintetizza determinati aspetti della realtà economica e politico-sociale contemporanea; si applica poi la medesima idea ai fatti di una lontana età; infine la si ritrasporta nel nostro tempo, e allora si afferma che la reviviscenza del corporativismo medievale è oggi possibile e verificabile, o si crede di dare ai programmi corporativisti contemporanei e alle relative realizzazioni l'appoggio — anche se per avventura non ne hanno bisogno — dell'esperienza storica e l'autorità della tradizione.

Non esco, come si vedrà, dal mio argomento, se ricordo che una concezione oggi dominante, e favorita dalle importantissime esperienze politico-sociali che caratterizzano la vita di grandi Stati come l'Italia e la Germania, è quella della collaborazione fra le classi ossia del superamento della lotta di classe. Tale è senza dubbio — benché in senso generico — l'odierno contenuto del corporativismo inteso come dottrina sociale, indipendentemente dalle varie tendenze politiche che se ne fanno strumento. Oggi l' idea corporativa è, essenzialmente, un' idea di organizzazione unitaria di classi o di forze sociali altrimenti separate ed avverse, quella del capitale e quella del lavoro o, meglio detto, la classe dei datori di lavoro e quella dei lavoratori. Corporativismo oggi equivale, per tutte le correnti corporativiste, dalla fascista alla cattolica, in Italia e in Francia, in Inghilterra e in Germania, a collaborazionismo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di classe. Ma se invece ci riferiamo al periodo storico cui ho già replicatamente accennato, è ben certo che il concetto collaborazionistico diventa un'astrazione, un' idea senza realtà che le corrisponda. Ciò per due motivi, uno di fatto e un altro, per così dire, di diritto.

Quel che si conosce intorno alle lotte di classe nel M. E. non è molto, ma basta a giustificare l'affermazione che il corporativismo medievale non è stato uno strumento di collaborazione fra datori e prenditori di lavoro, tra proprietari e proletari. Non appena nel Duecento si forma qua e là, ai margini delle aziende artigiane, un proletariato industriale, fenomeno parallelo a quello del formarsi, sia pure embrionalmente, di una borghesia capitalista, l'antitesi fra gli interessi dell'una e dell'altra classe sorge in quel che ha di fatale e si rivela in una lunga serie d'episodî, spesso mal noti ma innegabili, che riempiono di contrasti e di turbolenze le cronache delle città divenute, in Italia, in Francia, nelle Fiandre, i centri maggiori dell' industria e del commercio. Dietro certe lotte politiche affiora la lotta sociale, la resistenza della classe lavoratrice, operante al di fuori dell'organizzazione corporativa, allo sfruttamento non di rado feroce dei datori di lavoro trasformantisi in capitalisti. I concetti di classe sociale e di lotta di classe sono moderni, ma i fatti che vi corrispondono sono antichi. Ora si sa che l'associazionismo corporativo medievale è, essenzialmente, organizzazione di una sola classe di produttori, quella dei capi delle imprese artigiane, e che il sistema artigianale non ha impedito, in certi luoghi e tempi, il formarsi di masse di lavoratori, di fronte ai quali quei capi non erano altro che padroni nel senso moderno della parola. Masse di lavoratori ai quali era vietato di associarsi, ma che trovavano non di meno il modo, talvolta clamoroso, di manifestare la loro ribellione contro il padronato. E allora per i capi delle imprese la corporazione diventa un'organizzazione di difesa non solo economica ma anche sociale, un'arma per combattere la lotta di classe e non un metodo per superarla.

D'altra parte oggi sappiamo benissimo che non c'è che un

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

modo di eliminare, ideologicamente e praticamente, la lotta fra capitale e lavoro, un modo inconcepibile per la mentalità filosofico-politica del M. E. Questo è il motivo che dissi di diritto per escludere l'identificazione dell'idea corporativa contemporanea con quella medievale. Giuristi, sociologhi, uomini politici di tutti i paesi riescono a superare la concezione della lotta di classe solo in quanto sanno sovrapporre al concetto degli interessi classistici fatalmente opposti ed ostili fra loro, quello di un interesse più vasto e più alto, dello Stato o della Nazione, il concetto del cosidetto interesse generale, dell'utilità o del bene pubblico, alla cui valutazione si subordina la valutazione dell'utile di ciascuna classe o ceto o categoria. Diventa allora pensabile e magari realizzabile la collaborazione fra le classi, diventa cioè possibile che padroni ed operai non oltrepassino, difendendo i propri particolari interessi, i limiti loro imposti dalla funzione che ad entrambe le categorie spetta nella realizzazione dell'interesse generale. Un corporativista francese contemporaneo ha affermato che nella comunità corporativa operai e padroni non lavorano unicamente per ottenere, rispettivamente, il salario più alto e il più alto profitto, bensì anche per rendere un servizio alla società, per il vantaggio della quale sono disposti a sacrificare, almeno parzialmente, i loro particolari interessi. Tutto ciò può ammettersi in linea di principio per il nostro tempo, salva la difficoltà di trovare dispositivi giuridico-politici idonei all'applicazione pratica del principio. Ma nell'idea corporativa medievale e, in genere, in tutte le espressioni dell'associazionismo del M. E., anzi in tutto il pensiero politico-sociale dall'età di mezzo alla rivoluzione francese, è impossibile incontrare chiaro ed operante il concetto della subordinazione degli interessi particolari all'interesse generale.

A questa mia affermazione rifiuterà di sottoscrivere chi pensa che una forte idea della comunità stava alla base della vita etico-politica del M. E., mentre invece il prevalere dell'individualismo caratterizza, *grosso modo*, l'età moderna. La società medievale viene raffigurata come un'organizzazione gerarchica, e con ciò

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

si riconosce che il principio della subordinazione è fondamentale per essa. E il concetto del *bonum comune* è troppo importante per la dottrina scolastico-tomistica (alla quale naturalmente gli odierni corporativisti cattolici s' ispirano), perché si possa disconoscere che il concetto della subordinazione degli interessi particolari a quello generale appartiene tipicamente al pensiero del M. E. Eppure mi sembra indiscutibile che l'organicismo medievale, di cui l'associazionismo corporativo è stato una delle principali manifestazioni, non ha mai significato puramente e semplicemente antindividualismo. In realtà organicismo e individualismo non si contraddicono nel M. E., anzi si conciliano mediante un' idea che veramente caratterizza la concezione politico-sociale di quella età, l' idea cioè dell'autonomia.

Quando dico che nel corporativismo medievale è impossibile trovare il concetto, tutto moderno, della subordinazione degli interessi particolari all' interesse generale, ritengo quest'affermazione giustificata 1°, dal fatto che il corporativismo medievale è una manifestazione di autonomia, 2°, dal fatto che le realizzazioni dell'autonomia sono state possibili unicamente perché mancava una nozione dell' interesse generale in senso assoluto. Tale nozione è propria dello Stato moderno, *nel quale, in realtà, non vi è che un interesse generale, quello dello Stato.* Certamente, se si relativizza il concetto del generale, se si ammette cioè che un interesse particolare può apparire come generale allorquando lo si confronta con un interesse più particolare ancora, bisogna definire siccome interessi « generali » anche quelli tutelati dalle corporazioni benché appartenessero sempre a determinate e limitate categorie di produttori, e ciò perché anche la categoria è, rispetto all' individuo singolo, un concetto generale. Ma questa sarebbe una soluzione del problema poco più che verbale, che non può soddisfarci. Bisogna piuttosto osservare — e ciò che dico vale naturalmente non solo per il fenomeno corporativo medievale, ma per tutte le forme associazionistiche di qualunque epoca — che il fatto dell'associarsi organicamente di più individui presuppone che ciascuno

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di essi sia portatore di determinati interessi immediati e concreti (per es. l' interesse di ogni produttore industriale ad avere il minor numero di concorrenti, o quello di ogni mercante a conservare la clientela), i quali interessi sono di tale natura che per il loro soddisfacimento non basta l'azione isolata di ciascun loro titolare, ma occorre la cooperazione di tutti coloro che ne sono titolari. Si tratta perciò d' interessi individuali e comuni a un tempo, e per i quali ho adottato in altra occasione la qualifica di interessi « collettivi ».

Ora importa non confondere questo tipo d' interessi, comuni a tutto un gruppo o categoria di persone, con l' interesse generale, la nozione del quale sorge solo allorquando la comunità o il corpo sociale vengono idealmente separati dai loro singoli componenti, e concepiti come entità che hanno una vita indipendente da quella dei singoli. Questa entificazione sta alla base del concetto moderno di personalità giuridica, ma è noto quanto sia stata faticosa, smarritasi la nozione romanistica del *corpus*, la sua elaborazione, ed è certo che non si può applicarlo ad organismi come le corporazioni e tutte le altre forme dell'associazionismo medievale, appunto perché in esse la nozione dell' interesse comune è, in ultima analisi, inseparabile da quelle degli interessi individuali e risulta per così dire dalla semplice aggregazione di questi, mentre per concepire la persona giuridica bisogna che il *corpus* (o per finzione o perché si ammette la realtà degli organismi come tali) sia nettamente distinto dagli individui che materialmente si associano. Nella storia della coscienza etico-politica, della scienza del diritto e anche del pensiero politico, uno dei fenomeni più importanti e suggestivi consiste nel lento sviluppo dell' idea di Stato come soggetto inconfondibile con le persone del principe e dei sudditi, e poi anche dall'analogo, e più recente, sviluppo dell' idea di Nazione; solo in tal modo sorge il concetto dell' interesse pubblico o statale o nazionale, inconfondibile con gli interessi dei singoli individui, per quanto si raggruppino e si combinino. Ad esso va riservata la qualifica di interesse generale; gli altri sono tutti interessi variamente associati, di gruppo, di categoria, di ceto,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di classe, ma sempre interessi particolari, che stanno a quello generale come la molteplicità sta all'unità.

Ora il sistema delle autonomie, che caratterizza il M. E., ma le cui derivazioni si prolungano, sia pure perdendo il primitivo senso politico, fino può dirsi all'età contemporanea, ha come presupposto logico una molteplicità di interessi politici ed economici, che rappresentano sintesi parziali di utilità, ma sfuggono a una sintesi generale. Esiste la nozione del *bonum comune*, ma questo bene si attua in molteplici utilità comuni o collettive (uso questa qualifica nel senso già spiegato), le quali non vengono coordinate fra loro. Effettivamente, in quanto al principio del bene comune gli uomini del M. E. hanno dato, durante un certo periodo, un significato religioso, identificandolo con quello della fraternità e della carità cristiane, si può ammettere che una coordinazione degli interessi corporativi fra loro e con gli interessi del pubblico abbia avuto luogo spontaneamente, si può ammettere per es. che il sentimento religioso abbia trattenuto i singoli produttori e le organizzazioni corporative, nei loro rapporti, dall'abbandonarsi alla lotta economica, ritenuta moralmente illecita, e li abbia indotti, nei rapporti con i consumatori, ad applicare il principio teologico del prezzo giusto. Tuttavia il fatto medesimo dell'organizzarsi implica l'affermarsi di una solidarietà limitata all'ambito del gruppo o della categoria organizzantesi, onde il *bonum comune* praticamente non è il bene della comunità cristiana ma il bene della comunità professionale, e all'altruismo nell' interno della categoria viene a corrispondere, come suo inevitabile rovescio, l'egoismo nei rapporti fra le categorie, alla difesa solidale degli interessi comuni, l'offesa contro gli interessi concorrenti.

Solo nello Stato moderno la coordinazione è possibile, perché lo Stato moderno si afferma come un organismo-limite, che comprende in sé altri organismo e beni ed interessi particolari e tutti li subordina al bene e all' interesse proprio, che è l'unico di valore assoluto, mentre gli interessi particolari non sono che relativi, ossia valgono solo in funzione dell' interesse dello

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Stato, il che permette di coordinarli secondo un criterio unitario. Questa è naturalmente una definizione schematica dell' idea statale moderna, schema che la realtà storica ha riempito a poco a poco ma senza mai adeguarvisi completamente; comunque esso basta a qualificare lo Stato moderno in confronto a quegli organismi politico-giuridici medievali — alludo specialmente ai Comuni —, a ciascuno dei quali può pure darsi il nome di Stato, ma che presentano nel loro ambito una giustaposizione di organismi minori o anche, in certi casi, la subordinazione di alcuni di questi ad altri maggiori, ma non il loro coordinamento in funzione dell' interesse generale del Comune, perché mancando un centro unico di sovranità, vi si afferma una molteplicità di forze tutte sovrane, naturalmente in sfere diverse e in varia misura.

Senza dubbio, il nome stesso di « Comune » con cui si designano quei piccoli embrionali Stati o nuclei di Stato entro l'ordinamento universalistico dell' Impero, dimostra l'efficacia reale dell' idea di *comunità* d' interessi e la concepibilità di un *bonum comune*; ma questo fatto non elimina l'esistenza e non impedisce il formarsi di altre comunità d' interessi non più propriamente politici, ma, per es., professionali (corporazioni) o gentilizi (consorterie) o religiosi (confraternite), comunità costituite fra coloro stessi che contemporaneamente sono organizzati a Comune sulla base della comunanza di un interesse immediatamente politico, come quello che ha per contenuto le libertà cittadine. In altri termini, il Comune, come unità politica, non cancella l'autonomia delle comunità minori, ossia non realizza il loro coordinamento in funzione dell' interesse politico generale. Riesce, talora, a parzialmente subordinarsele, controllandone l'attività, ma se per tal modo le corporazioni, per esempio, si assumono anch'esse una funzione politica, diventano cioè organi del Comune politico, evidentemente ciò non cancella la loro autonomia di associazioni per fini economici, ossia restano sovrane nella sfera dei loro interessi specifici. E in ultima analisi il fatto che funzioni politiche siano assunte anche dalle corporazioni (più esattamente, trattandosi dei

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Comuni italiani, dalle società d'arti e dalle società d'armi), lungi dal portare al concentramento della sovranità e al corrispondente coordinamento di tutte le forze sociali in funzione di un interesse politico generale ed unitario, aggrava la dispersione dei poteri politici. Nel periodo del governo delle Arti il Comune si scinde in due, il *comune populi* si contrappone al *comune potestatis*, e così si spezza quel tanto di equilibrio politico che era stato precedentemente conquistato. Per ciascuna delle due organizzazioni vige in realtà una diversa e particolare valutazione del *bonum comune*.

Al particolarismo medievale, conciliantesi con l'organicismo attraverso il sistema delle autonomie, l' idea dello Stato moderno va contrapposta dunque come idea della sovranità unificata, poggiante sopra la definizione dell' interesse generale in senso assoluto, mentre nel sistema delle autonomie il concetto di interesse generale viene relativizzato. Ora questa idea dello Stato moderno si presenta progressivamente attuata nello Stato assoluto, nello Stato democratico, nello Stato nazionale. Corrispondentemente si trasforma l'idea corporativa.

Ho già detto che al sorgere dello Stato democratico essa non è più che un guscio vuoto, perché la realtà economico-sociale si è sviluppata al di fuori delle forme organiche che a quella idea corrispondevano. Si tratta, com'è noto, di un lento processo, le cui manifestazioni iniziali sono già visibili tra il XIV e il XV secolo, quando lo spirito individualistico del primo capitalismo si erge contro lo spirito di associazione, e l'economia dinamica, orientata verso il rischio e il guadagno, fa le sue prime prove contro l'economia statica, chiusa entro una rete di solidarietà che sacrificano l' iniziativa individuale. Viene meno l' influenza dei principî religiosi e morali, la sete di lucro e la concorrenza si sfrenano, ciascuno cerca di difendere il proprio guadagno con tutti i mezzi leciti ed illeciti, e il bene comune diventa una maschera dell'utile egoistico. Così le leggi che in origine potevano essere ispirate al vantaggio della generalità servono per tutelare gli interessi di pochi; il giusto prezzo diventa il prezzo che può convenire a deter-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

minate categorie d'imprenditori, e la legislazione annonaria non ha più una base etica, ma è un'arma in mano dei poveri (del popolo minuto) per far le loro vendette contro i ricchi (il popolo grasso). D'altra parte nell' interno dell'organizzazione corporativa si allentano i vincoli morali che si tenta di sostituire con più rigorosi vincoli giuridici; ma la fratellanza fra maestri, soci e discepoli irrimediabilmente decade, talora i maestri diventano capitalisti che non lavorano ma sfruttano il lavoro altrui, e in tal caso ancor meglio si vede che la cooperazione e la solidarietà di categoria sono concepite solo come mezzi per difendere ed immobilizzare posizioni monopolistiche individuali. La degenerazione delle istituzioni corporative si può sintetizzare dicendo che da forme spontanee della vita economica, aventi il compito di *organizzare* la produzione e gli scambi, esse diventano vincoli ed ostacoli per quella vita, la quale ha preso un altro corso, si svolge secondo altri principî.

Ma in realtà non è da storici parlare delle vicende delle istituzioni corporative nell'età moderna come di una degenerazione. È avvenuto semplicemente questo, che l' idea corporativa medievale, a un certo momento, non ha più trovato nella realtà economico-sociale i fatti nei quali attuarsi. Realtà nuova era la lotta economica sviluppantesi in cerchie sempre più larghe correlativamente all'affermarsi di nuovi bisogni, di nuove possibilità produttive e commerciali, di nuove forze economiche di carattere nazionale e internazionale; realtà nuova era la tendenza dei soggetti economici, quanto più grande diventava la sfera delle loro iniziative, a muoversi con la massima libertà. Questo sul terreno economico-sociale, sul quale inoltre agirono lentamente, ma sicuramente, i nuovi orientamenti spirituali, d'origine filosofica, che si comprendono sotto il nome d' individualismo moderno. Ma un grande fatto nuovo fu anche, sul terreno politico, l'affermarsi dello Stato assoluto come prima forma dello Stato moderno, Stato organizzatore e coordinatore di tutte le forze sociali in nome di un interesse superiore inconfondibile con i molteplici interessi particolari suscitatori di quelle forze. Da questo punto di vista il decadere delle istitu-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zioni corporative e il vanificarsi dell' idea corporativa medievale non sono che aspetti parziali del grande fenomeno che domina la storia politica moderna, del fenomeno, ripeto, del sorgere di una forma sovrana di organizzazione politico-giuridica alla quale il nome di Stato propriamente spetta per la prima volta.

Ecco perché accennai, in principio, all' importanza di concepire l' idea corporativa come un' idea di organizzazione, ciò che deve dirsi anche dell' idea statale. I rapporti fra Stato e corporazioni, potendo in ultima analisi essere concepiti come rapporti tra forme varie di organizzazione, e non potendo i rapporti tra le varie forme di organizzazione di una stessa attività atteggiarsi che in due modi: o in quanto esse s' ignorano o in quanto una assorbe l'altra, così è evidente che lo Stato o ignora gli altri organismi esistenti nel suo ambito, o, giunto al suo pieno sviluppo, ne fa elementi dell'organizzazione sua. Una terza ipotesi è quella verificatasi nel M. E., allorché il problema dei rapporti tra corporazioni e Stato non poteva avere il senso che ha preso di poi, per l'evidente ragione che lo Stato organizzatore e coordinatore di tutte le forze sociali non esisteva ancora. Fu quello il periodo della dispersione della sovranità fra corpi autonomi, dell'affermarsi degli interessi particolari senza che un potere superiore li coordinasse in nome dell' interesse generale.

Anche il concetto di Stato assoluto è un puro schema, applicabile in un certo senso non soltanto alle forme di concentrazione politica che caratterizzano l' inizio dell'età moderna, ma a tutte quelle nelle quali si constata la presenza nello Stato di un organo (principe od ottimati) che ne incarna la sovranità, e questa trova la sua fonte immediata unicamente nella volontà di tale organo. In codesto senso è stato assoluto non solo quello di Luigi XIV ma anche quello di Carlomagno. Tuttavia lo Stato assoluto, come prima espressione della civiltà politica moderna, è caratterizzato anche dall'affermarsi in esso dell' idea dell' interesse generale siccome distinto e diverso da quegli interessi di cui possono essere personalmente portatori i membri

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dell'organismo statale, comprendendo in questo il sovrano non meno dei sudditi. Allora lo Stato non è più oggetto di signoria privata, e se il sovrano concentra in sé tutti i poteri e distrugge a poco a poco le autonomie, si chiarisce anche progressivamente che la sovranità non è fine a se stessa ma mezzo per un fine che il sovrano non può stabilire arbitrariamente, benché egli solo possa interpretarlo personalmente. Il fine è stabilito da Dio, è il bene comune concepito come bene del popolo (concezione che si dimostra in qualche modo operante già nell'epoca carolingica), onde l'autorità del sovrano è legittima e sacra in quanto egli l'usa per adempiere tale dovere di origine divina.

È attraverso la nozione di un dovere del principe verso il popolo, inteso come totalità di creature di Dio, e non ridotto a determinati ceti o classi, che si è formata a poco a poco l'idea del popolo come comunità di tutti coloro che vivono nello Stato, ma comunità distinta dalle singole persone o ceti o classi che la compongono. E allora tutti gli interessi particolari o individuali vengono parificati nella valutazione, per l'appunto, della loro particolarità e relatività, e la loro organizzazione e coordinamento diventano possibili. Questa parità di valutazione da parte del principe è suprema espressione di giustizia. Quando Bodin dice che il principe deve «accorder ses sujets les uns aux autres et tous ensemble avec soi», egli esprime esattamente il concetto della coordinazione ed equilibrio degli interessi particolari in funzione dell'interesse generale. Ma nella misura in cui tale coordinazione si realizza, è evidente che le autonomie scompaiono.

Ora si può chiedere se veramente con la concessione di privilegi il principe riconoscesse una funzione pubblica alle organizzazioni di categoria e ne legittimasse l'attività in quanto servivano all'interesse generale, se veramente, in altri termini, l'organizzazione dello Stato assoluto, avente per fine l'interesse generale inteso come bene del popolo, abbia assorbito le organizzazioni corporative, facendosene degli istrumenti per quel fine medesimo. È ammissibile che la mira dello Stato assoluto, per es. in Francia, dove la monarchia ha avuto una più ampia

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e continuativa visione dei suoi compiti, sia stata quella di provvedere all'interesse generale mediante organismi sorti ed operanti per la tutela di interessi particolari. Ma praticamente è accaduto che in questa loro funzione particolaristica le corporazioni si sono sempre più irrigidite, mentre d'altra parte la nozione dell'interesse pubblico non era ancora tanto sviluppata da prevalere irresistibilmente sulle affermazioni degli interessi di categoria. E se mai la monarchia francese ha avuto l'intendimento (ciò che d'altronde è dubbio) di servirsi delle istituzioni corporative per organizzare la produzione e gli scambi, è certo che tale programma doveva fallire ed è fallito. Altre forme di organizzazione la vita economica avrebbe create sotto l'azione di quei medesimi principî individualistici che avevano disgregato le forme antiche; ma intanto le corporazioni, organi di tutela di interessi economici collettivi, sorte quando dagli interessi delle collettività particolari non si era ancora differenziato quell'interesse generale che solo lo Stato interpreta, intanto le corporazioni, dico, si rivelano come definitivamente inutili e dannose. Leopoldo di Toscana è stato il primo a trarre le conseguenze pratiche da questa constatazione.

L'assorbimento delle istituzioni corporative nello Stato assoluto non è riuscito; esse erano forme organizzative ormai troppo estenuate, e d'altro verso anche il concetto dell'utilità generale o del bene pubblico col quale operava lo Stato assoluto non aveva fondamenta abbastanza solide per resistere all'ondata della critica individualistica; il diritto divino tramontava davanti al diritto naturale. Rovinano allora le basi religiose dell'autorità, e il bene del popolo non è più un dovere imposto da Dio, ma un diritto che il popolo rivendica.

Qual'è, nello Stato democratico e secondo l'ideologia della rivoluzione francese, il nuovo criterio per definire l'interesse generale? È ancora in nome di questo interesse che lo Stato si giustifica, vale a dire è ancora nell'interesse generale che la sovranità dello Stato ha la sua fonte. Se non che non è più il principe che, ispirato da Dio od obbediente alla sua legge, de-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

finisce questo interesse, è il popolo medesimo, cioè la massa degli individui, che unificando i suoi voleri nella cosidetta « volontà generale », scopre e definisce, nello stesso momento, il bene generale.

Non è il caso qui di discutere se veramente la formazione della « volontà generale » possa giungere a buon fine, o non piuttosto il metodo democratico porti semplicemente alla luce quella « volontà di tutti », di cui lo stesso Rousseau ha dimostrato l'inefficacia ai fini della determinazione del bene pubblico. Qui è il caso, invece, di notare che nello Stato democratico vi sono due sole alternative: o si forma la « volontà generale » e allora non c'è che l'interesse generale, che cancella completamente quelli individuali e privati; oppure le volontà dei singoli rimangono differenziate e disgregate, e allora non vi sono che gli interessi individuali. Lo Stato democratico, infatti, conosce solo gli interessi pubblici o gli interessi privati, che si escludono a vicenda, di guisa che dove i primi si affermano non vi è più posto per i secondi, e viceversa; lo Stato democratico ignora, di conseguenza, quegli interessi che ho chiamato collettivi, e le correlative forme di organizzazione in cui gli interessi dei singoli vengono trascesi per essere avvalorati, e cioè non sono più puramente privati pur non confondendosi con l'interesse pubblico. Lo stesso fatto può esprimersi dicendo che, nello Stato democratico, fra l'autorità dello Stato e i singoli non c'è nulla: da una parte lo Stato, con la sua organizzazione onnicomprensiva e la sua autorità sovrana, dell'altra una massa di individui, posti tutti quanti nella medesima situazione giuridica di reciproca libertà. Nessuna organizzazione degli individui, come tali, è ammessa; nessun individuo, come tale, od organizzazione di individui può imporre la sua volontà a un altro soggetto giuridico, se questo non accetta l'imposizione mediante un contratto, il quale d'altra parte non vincolerebbe due soggetti egualmente liberi, se la sua validità non fosse garantita dallo Stato.

Con l'abolizione delle corporazioni, ispirata ai legislatori rivoluzionari del 1789 dalla più irreprensibile logica democratica,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

si è tentato di eliminare qualsiasi superstite possibilità di organizzazione dei rapporti fra soggetti economici, per porre costoro gli uni di fronte agli altri come liberi ed uguali soggetti di diritto. E in tutti gli ordinamenti giuridici a base individualistica che caratterizzano il secolo XIX, ogni forma di organizzazione collettiva è negata e ridotta a puro e semplice rapporto contrattuale. Così si è giunti al completo rovesciamento della situazione ideale e pratica determinatasi nel M. E. con la formazione delle autonomie corporative e con la dispersione della sovranità attraverso una molteplicità di organizzazioni, tutte, nella propria sfera, sovrane per la tutela di interessi collettivi. Nello Stato democratico, invece, non vi sono più — meglio, si ritiene che non vi siano più — interessi collettivi o di categoria, e al di sopra degli interessi privati dei singoli non c'è che l'interesse pubblico, l'interesse dello Stato che concentra in sé la sovranità e monopolizza la difesa degli interessi privati. Allora è comprensibile che le corporazioni non abbiano più ragion d'essere.

Esporre in qual modo nella terza fase dello Stato moderno, nello Stato nazionale, si realizzi una situazione intermedia, per cui l'affermazione più alta dell'interesse generale si concilia con l'esistenza delle organizzazioni di categoria, ossia col riconoscimento degli interessi collettivi, non rientra nel tema della mia comunicazione. Corporativismo medievale e Stato assoluto sono storia passata, e parzialmente è già entrato nella storia anche lo Stato democratico, ma lo Stato nazionale corporativo è ancora tutto quanto realtà viva, realtà in divenire, assai più campo d'azione per l'uomo politico che materia di giudizio per lo storico.

W. Cesarini Sforza.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ASPETTI CORPORATIVI DELLE FINANZE DEGLI ENTI AMMINISTRATIVI ISTITUZIONALI

I.

1. — LE FINANZE DEGLI ENTI AMMINISTRATIVI ISTITUZIONALI TENDONO A FORMARE NELLO STATO MODERNO UN PARTICOLARE SISTEMA DI ORGANIZZAZIONE DI BISOGNI E DI RICCHEZZE SOCIALI.

Le finanze degli enti amministrativi istituzionali [1] sono uno degli aspetti meno studiati dell'azione giuridico-economica dello Stato. Esse formano le organizzazioni singole di bisogni e di ricchezze sociali, fuori o separatamente dal nucleo centrale di medesime forze destinate ad agire mediante l'azione diretta ed immediata dello Stato. Ma devesi rilevare subito come tali organizzazioni distinte di bisogni e di beni economici abbiano gettato altrettanta confusione di idee e di principî nel corso storico della vita reale ed effettiva dello Stato.

Eppure tali fenomeni indicano allo studioso il terreno, dalle variabili figure, attraverso il quale lo Stato viene plasmando il proprio ordinamento per il mezzo giuridico-economico di congiungimento della vita privata individuale alla vita pubblica della società, secondo forme diverse di un medesimo principio di organizzazione amministrativa dipendente dall' idea politica che, in una data epoca storica, determina i fini pubblici. Infatti le finanze pubbliche speciali istituzionali non sono un fenomeno

[1] Per gli scopi di finanza che mi propongo di chiarire, il concetto di ente amministrativo istituzionale richiede sempre l'esistenza di un fine immediato dello Stato, singolarmente determinato e con una particolare e distinta organizzazione di mezzi patrimoniali per il suo raggiungimento. L'analisi che segue nel testo induce a questioni varie per i principî a cui lo studio è dedicato; ma esse così riescono differenti dalle altre numerose questioni che in diritto s'impuntano sul concetto di istituzione e di ente istituzionale e su quello di ente pubblico in genere.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

esclusivamente moderno, se fra esse possiamo contare, come esempio notevolissimo per la ulteriore formazione della finanza propriamente di Stato, il « fiscus » nell'amministrazione finanziaria della Roma imperiale. Ma i casi che entrano nel nostro studio sono molto numerosi e svariatissimi nell'attuale momento della vita degli Stati che più specialmente alle forze disgregatrici emananti da un principio di civiltà in decadenza (l'individualismo economico liberale), oppongono nuove forze ricompositrici della civiltà, mediante accrescimento di poteri, di organi e di funzioni sul terreno dei bisogni e delle ricchezze sociali.

È impossibile fissare la natura e la disciplina tanto giuridica che economica di questi fenomeni, senza avere una conoscenza completa del loro fondamento. Ma non si apre in questo campo la strada ad una conoscenza completa, senza prima classificare la molteplicità dei fenomeni. E poichè questo compito si esegue avendo per base un principio di unificazione degli elementi disgiunti, bisogna innanzi tutto ricercare un tale principio.

2. — Estrema varietà di modi e di forme con cui il fenomeno delle finanze degli enti amministrativi istituzionali si manifesta.

Ciò va detto perché tanta materia si manifesta con estrema varietà di modi e di forme: a volte sembra esistere un unico rapporto di volontà, lo Stato; altre volte lo Stato è soltanto controllore più o meno attento, più o meno interessato, di attività dove il soggetto non entra nella sua struttura o, almeno, sembra non dovervi entrare. Similmente, per un aspetto diverso dal precedente: a volte alla base di determinate attività amministrative istituzionali sta un potere imposizionale di tributi (appartenga un tale potere allo Stato o all'ente minore qui non importa rilevare); altre volte si tratta di attività amministrative per i cui mezzi economici non è del tutto o in parte necessaria l'imposta. E ancora: l'ente può essere a base associativa; o forma un pubblico istituto con o senza personalità

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

giuridica; o forma un'amministrazione speciale solo perché ha un patrimonio distinto da quello dell'ente maggiore; o infine la sua individualità consiste in un semplice fondo solo contabilmente distinto (il che, come si vedrà, non sempre importa una vera separazione) dal bilancio generale di tale ente maggiore che per il nostro studio è lo Stato.

3. — Di alcune questioni più dibattute che debbono ritenersi soltanto accessorie rispetto ai fini di una sistemazione tipica delle finanze degli enti amministrativi istituzionali (autonomia e controllo, attività industriale e attività amministrativa).

Il fenomeno finanziario degli enti amministrativi istituzionali è privo di una sistemazione tipica. Una letteratura vastissima ma disordinata e parziale, soprattutto in Francia, nel Belgio, in Germania e in Inghilterra, quasi tutta sviluppatasi dopo la grande guerra, tratta prevalentemente la questione dell'autonomia finanziaria e del controllo politico di attività economiche e di uffici amministrativi sorretti mediante l'aiuto finanziario dello Stato, ma lascia nell'ombra la questione fondamentale della natura dei fenomeni, senza di che lo studio non ha scopi scientifici e non è possibile trarre conseguenze circa le relazioni fra le attività dello Stato e quelle degli enti speciali istituzionali, finanziariamente autonomi e sottoposti a controllo.

La questione del controllo è affatto secondaria rispetto alla natura di particolari attività pubbliche. Lo Stato che si disinteressa di alcune forme positive dell'esercizio di queste attività di enti speciali, non è lo Stato che svolge male il suo compito o che adotta un sistema di controllo secondo il grado d'importanza, per l'interesse pubblico, da esso attribuito ai singoli scopi cui quelle attività sono dirette; bensì lo Stato che organizza la propria amministrazione secondo criteri di opportunità e di convenienza nella diversità dei casi della sua vita reale ed effettiva, e che non sono nel nostro compito scientifico.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

E nemmeno deve ritenersi principale la questione, fra le più considerate dagli scrittori francesi e inglesi, circa la distinzione fra attività industriali e attività amministrative di enti pubblici. Evidentemente una tale questione mira a stabilire i limiti del potere d'intervento dello Stato nella vita economica, e inoltre acquista una colorazione politica sul tema dell'autonomia finanziaria e delle forme del controllo. Ma sul terreno positivo della organizzazione pubblica dei bisogni e delle ricchezze sociali tale questione manca generalmente di un principio di unificazione degli elementi di classifica, che costituisce quel tanto che occorre prima stabilire per dare ai fenomeni studiati, in apparenza nuovi, una sistemazione tipica della scienza in cammino.

4. — Il primo e generale aspetto corporativo della materia economico-finanziaria degli enti amministrativi istituzionali risulta dall'assenza di limiti teorici nel potere d'intervento e quindi di controllo.

Il primo e generale aspetto corporativo della materia economico-finanziaria degli enti amministrativi istituzionali risulta ora da ciò medesimo, che nel principio corporativo non v'ha maniera d'intendere una qualunque questione circa i limiti dell'intervento dello Stato nella vita economica e tanto meno nella vita sociale che determina i pubblici istituti amministrativi. E poiché il controllo non è poi che una forma di tale intervento, anche la questione a quello relativa rimane necessariamente risolta nel principio corporativo, che non può arrestarsi di fronte a nessuna forma e a nessun grado d'intervento e quindi di controllo, quando ciò sia richiesto dagli interessi politici dello Stato. E vuol dire che, mentre il principio corporativo, nella organizzazione e nell'attività amministrativa dello Stato, è sorretto dal suo autodichiarato potere d'intervento e di controllo (vedi dich. IX della Carta del Lavoro) potenzialmente illimitato, i limiti stanno solo nella pratica applicazione del principio stesso, secondo ciò che viene ritenuto nel concreto dal superiore politico.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

5. – Una delle maggiori caratteristiche del nuovo tipo di Stato moderno, rispetto alle sue finalità sociali, è quella di appropriare mezzi economici determinati a scopi amministrativi determinati.

Nella organizzazione amministrativa dello Stato moderno il fenomeno economico-finanziario è fra i più immanenti e meglio considerevoli rispetto alle *finalità sociali* dello Stato. Allorché lo Stato considera fra i suoi compiti amministrativi una data maniera di provvedere al conseguimento di uno scopo sociale determinato, non essenzialmente individuale, un nuovo problema di economia pubblica (come attività finanziaria e come politica economica) sorge relativamente a tale scopo. L'aspetto finanziario della pubblica amministrazione consiste, appunto, in ciò che essa, come organizzazione e come attività, ha fra i suoi maggiori problemi risolutivi la connessione dei mezzi economici ai fini pubblici. E questo diviene un problema di scelta, dove la qualità del fine funziona da fattore politico organizzativo.

Lo Stato moderno attua i suoi scopi amministrativi non soltanto mediante l'insieme generale dei suoi organi diretti ma anche mediante organi particolari, enti ed istituti individuati e determinati per lo scopo di che può trattarsi, appropriando mezzi economici determinati a scopi determinati. Pertanto, accanto a una finanza di Stato, per l'insieme dei fini generali, potenzialmente illimitati, esiste e si sviluppa nello Stato moderno un sistema finanziario per fini particolari, singolarmente limitati, connesso ad un principio di organizzazione amministrativa di cui bisognerà stabilire il fondamento logico.

6. – Crescente indifferenziazione degli scopi della vita privata da quelli della vita pubblica.

Il fenomeno finanziario degli enti istituzionali è il prodotto di quel processo storico di crescente indifferenziazione degli scopi della vita privata da quelli della vita pubblica, che nello Stato moderno costituisce la caratteristica più spiccata per i

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

regimi fortemente evolutivi verso forme di crescente regolamentazione della vita individuale da parte dei poteri dello Stato.

Invece nel fine tentativo del Sax[1] di spiegare l'origine degli scopi collettivistici e delle forme di attività collettiva cui dànno luogo, appare un giuoco di fattori dove, conforme all' idea scientifica dell' autore dominante i fatti dell'economia pubblica[2], le attività collettive particolari hanno per causa più immediata l'elemento individualistico crescente, con la crescente disuguaglianza delle condizioni di vita individuale.

Tali due deduzioni non sono necessariamente in contrasto. A parte il presupposto dell' ideale filosofico individualista che è nella seconda, questa differisce dalla prima per una falsa interpretazione dei fatti della vita storica, che pur conducono alle medesime conseguenze sul terreno dell'economia pubblica; falsa interpretazione la quale dipende dalla insufficienza di un disciplinato e sistematico potere regolamentare della vita economica e sociale conforme agli interessi dello Stato che si andavano maturando con l' invecchiarsi del secolo decimonono.

7. – Cause del processo di specializzazione, intesa come un particolare sistema di organizzazione finanziaria connesso col problema amministrativo.

I bisogni di civiltà superano la sfera dell'economia individuale e divengono sempre più soddisfazioni collettive con mezzi che soltanto lo Stato può organizzare, usando del diritto e del suo potere di amministrazione. Il diritto come semplice norma è inadatto e insufficiente a regolare quei bisogni e ad esigere quelle soddisfazioni collettive; onde lo Stato deve inoltre spiegare i suoi poteri di organizzazione e di attività amministrativa, pure con riferimento all'uso determinato di corrispettive ricchezze sociali.

Considerato, dunque, tale processo nelle applicazioni della pubblica amministrazione, esso si risolve nella creazione di

[1] *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien, 1883, cap. V, § 71.

[2] Vedi la mia opera: *Dottrina del tributo*, Padova, 1932, pagg. 84-106.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nuove funzioni pubbliche e nel decentramento di organi in senso istituzionale, cui affidare quelle funzioni o altre precedentemente originate.

Questa seconda parte del processo ha una spiegazione in terreno direttamente finanziario e, dietro a questo, economico. La necessità di difendere il bilancio dello Stato, ma al tempo stesso di garantire la realizzazione dell' interesse pubblico che in quel modo si è visto crescente, porta alla specializzazione; e questa specializzazione va intesa come un particolare sistema di organizzazione finanziaria, connesso col problema amministrativo.

8. – Insufficiente preparazione amministrativa dello Stato moderno ad una diretta assunzione di più vasti compiti nel campo più vario degli interessi non altamente politici.

E dunque tale seconda parte del processo permette allo Stato, pur nella considerazione unitaria di tutti i fini che in nuovo viene a fare entrare nella sua sfera di azione, di non aggravare eccessivamente, mantenendola nei limiti della più alta convenienza, la sua amministrazione generale e diretta, già troppo densa di compiti, di uffici e di personale per la sola attuazione dei fini di più immediato ed irriducibile interesse generale. Quanto più gli organismi amministrativi divengono grandi, per importanza numerica del personale, e complessi, per diversità di scopi sociali e per distribuzioni di compiti e di uffici, tanto più essi si fanno complicati, e più lenta e più difficile ne diviene la realizzazione degli scopi. Forse lo Stato moderno non si è trovato sufficientemente preparato, per educazione amministrativa del personale e per principio di scelta e di organizzazione dei mezzi materiali, al dover ridurre sotto un solo ed unico tipo generale di organizzazione amministrativa la più grande copia di funzioni pubbliche a favore della collettività, sorte, come di necessità, nel periodo tumultuario ed agitato che corre appena dalla grande guerra ad oggi. È

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

più conforme agli avvenimenti di quest'ultimo periodo notare che lo Stato tende a riservare la propria amministrazione diretta e generale alle sole funzioni di più alto interesse politico (preparazione militare della nazione, rapporti con l'estero, affari interni di polizia, di giustizia, organizzazione e vigilanza dei rapporti economici, indirizzo spirituale e sviluppo fisico della popolazione), che per la loro crescente estensione e complessità lasciano ai governanti appena la possibilità di percepire il conseguente incalzare dei nuovi bisogni di natura più propriamente sociale.

9. – Istituzioni amministrative autonome per l'azione finanziaria relativa ai bisogni di natura più propriamente sociale.

È naturale perciò che, di fronte a questi ultimi, lo Stato — e poiché concorrono circostanze favorevoli di cui si dirà appresso — cerchi di ridurre la propria funzione a quella sola creativa e riconoscitiva dagli organi di soddisfacimento di quei bisogni.

Lo Stato crea o riconosce questi organi come istituzioni amministrative autonome, con o senza personalità giuridica di diritto pubblico, e ne fissa i compiti e i limiti dell'azione finanziaria, che deve essere coordinata a quella propria e diretta dello Stato e degli altri enti territoriali.

10. – L'ordinamento giuridico-economico dello Stato determina i limiti teorici della regola dell'unità del bilancio.

Naturalmente non si è trattato finora soltanto di un principio di specializzazione nella organizzazione amministrativa e finanziaria rispetto a nuovi bisogni della vita sociale.

Sotto la spinta di difficoltà crescenti nella gestione dei bilanci statali, già verso la metà del secolo scorso in alcuni paesi europei, più particolarmente in Francia, sorse il proposito di alleggerire il bilancio annuale dello Stato da spese che, secondo idee che

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

si davano per buone, non concernevano direttamente la vita dello Stato, per farle figurare separatamente. La regola dell'unità del bilancio, la quale dice che tutte le spese e tutte le entrate debbono essere riunite in un medesimo bilancio, pure nella stessa Francia dove vi era il migliore consenso di dottrinari in un ambiente politico-costituzionale che più lo domandava, cominciò ben presto a non avere buona fortuna nel terreno positivo. Oltre quanto era avvenuto anche prima, una legge del 2 luglio 1862, che ebbe lo scopo di alleggerire il bilancio annuale dello Stato, creò un « budget sur ressources spéciales », comprendente, oltre alle entrate e alle spese dei comuni e dei dipartimenti che anteriormente figuravano nel bilancio ordinario, anche « certaines dépenses spéciales qui ne se règlent que d'après le montant des ressources qui leur sont affectées ». Non si creavano nuovi organi amministrativi e gestioni speciali, non si istituivano nuove fonti di entrata dirette a scopi esistenti o a nuovi, *non trattavasi di un nuovo principio* di organizzazione amministrativa di servizi e di funzioni pubbliche *connesso con un nuovo indirizzo nell'ordinamento giuridico-economico dello Stato.* Non era nemmeno la realizzazione dell' idea di entrate e spese che si corrispondono per lo scopo cui sono destinate, dalla quale facile e breve era il passo verso la specializzazione degli organi e dei servizi. Era invece un terzo bilancio dello Stato (il secondo era quello straordinario) con tutte le regole costituzionali, organiche e contabili del primo e del secondo bilancio. Insomma il bilancio su risorse speciali costituiva un mezzo per far apparire meno grosso il bilancio dello Stato. E ad ogni modo esso venne soppresso con la legge di finanza del 18 gennaio 1892, artt. 18 e 19.

II. – Significato del bilancio straordinario rispetto al principio di specializzazione organica di un sistema finanziario di spese e di entrate.

Pure in Francia il « budget extraordinaire » mira al medesimo scopo di dare una diversa impressione della reale entità del

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

fabbisogno finanziario dello Stato. Ma un simile espediente può avere effetti dannosi, in quanto crea le condizioni per il sorgere di nuove spese ordinarie che non si sarebbero avute o si sarebbero avute in minore misura, entro i limiti di una sana amministrazione rispetto alle correnti possibilità economiche della collettività: nuove spese ordinarie che, non potendo farsi passare subito per il bilancio ordinario, trovano facile posto come spese straordinarie nell'altro bilancio.

Il quale, per la sua stessa origine e per il suo carattere di eccezionalità rispetto a scopi che richiedono temporanei impieghi di rilevanti mezzi finanziari, non ha limiti, perché non ha regole di calcolo economico-finanziario normale e vincolato dall'esperienza propria del governo, come dall'opinione pubblica. La fonte di tali mezzi è plausibilmente il credito pubblico, fonte, si direbbe quasi, inesauribile che permette di dare qualunque estensione, non solo alle spese che formarono il vero motivo del bilancio straordinario, ma ad altre spese che senza di questo si sarebbero potute evitare in tutto o in parte.

Il ricorso all'uso del bilancio straordinario non può ad ogni modo essere considerato alla stregua di un esempio di specializzazione organica di un sistema finanziario di spese e di entrate. Nella mente di chi stabilisce la distinzione di spese ordinarie e di spese straordinarie, in relazione a due bilanci distinti, esiste bensì lo scopo di farvi corrispondere entrate della stessa natura, nel carattere del tempo, ma senza però farvi corrispondere alcuna distinzione organica di servizi e di funzioni pubbliche. Contabilmente, dove non giunge l'ordinario comincia lo straordinario, per i medesimi disimpegni di spese ma per diverse fonti di entrate. Onde la distinzione loro nella pratica amministrativa del bilancio forma una questione di arbitrio [1], dalla quale, pertanto, non è possibile derivare comecchesia regole generali.

[1] « Les dépenses sont ordinaires — diceva Léon Say — quand la commission du budget déclare qu'elles le sont; elles deviennent extraordinaires quand la commission du budget les juge telles. C'est une question d'arbitraire ». Per la distinzione scientifica vedi la mia *Teoria generale della finanza pubblica*, Padova, 1935, § 25.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

12. – Storica funzione finanziaria del « fiscus » e del « domaine extraordinaire ».

Quando un bilancio straordinario contiene esclusivamente spese di origine diversa da quelle del bilancio ordinario, perché vi prevalgono scopi separabili per natura oltre che per la eccezionalità del fabbisogno, allora sarà possibile di vedere in esso il principio di specializzazione organica e funzionale se tende a creare un'amministrazione distinta ed autonoma rispetto all'amministrazione generale dello Stato.

Così noi abbiamo due grandi esempi storici: il « fiscus » degli imperatori romani e il « domaine extraordinaire » di Napoleone I, che dimostrano notevoli simiglianze. È noto che durante la Repubblica vi era stata in Roma un'unica cassa centrale, l'« aerarium », e che sotto Augusto ne fu fondata accanto ad essa una seconda, il « fiscus » imperiale, al quale affluivano, oltre che tutte le entrate delle provincie imperiali, anche una parte di quelle senatoriali, e probabilmente il testatico; inoltre tutte le rendite dei demani del popolo romano, che provenivano per lo più dagli antichi patrimoni di re o di città distrutte. Il fisco ebbe all'origine il duplice carattere di amministrazione straordinaria e speciale [1]. In Francia, sotto Napoleone I si vide apparire un bilancio straordinario della vittoria, il « domaine extraordinaire », comprendente nelle entrate i prodotti della conquista, i tributi imposti ai vinti, e nelle spese le liberalità dell' imperatore, le dotazioni ai suoi generali, le riserve assegnate alla costituzione di un tesoro di guerra.

Ma i due esempi notevolissimi di amministrazione speciale ebbero sorti differenti: il fisco, per l'accrescersi sempre maggiore delle conquiste, per la lunghissima durata della loro amministrazione e per la crescente molteplicità degli scopi che la guidarono finì per assorbire l'erario, onde da amministrazione straordinaria speciale divenne tutta la finanza generale dello

[1] È noto anche che accanto al fisco sorse tutta una serie di altre casse centrali imperiali, come il fondo pensioni dei soldati invalidi, le casse del patrimonio della corona e la cassetta privata dell'imperatore; nelle provincie furono poi istituite ovunque casse fiscali provinciali e anche altre casse sussidiarie per la riscossione di determinate imposte.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Stato a mano a mano che il diritto pubblico di Roma andava eliminando i caratteri distintivi fra Roma e i territori ad essa assoggettati; ma doveva naturalmente continuare a sussistere, sebbene sotto il controllo più o meno effettivo ed efficace dell'amministrazione imperiale, quella suddivisione finanziaria per provincie e per circoscrizioni minori che si era venuta determinando per forza di cose con la lontananza dei territori occupati: suddivisione finanziaria la quale ora s' inquadra nel principio di distinzione tra finanza statale e finanza locale. Diversamente, il « domaine extraordinaire » scomparve senza lasciare traccia nell'amministrazione finanziaria della Francia, con lo stesso rapido crollo dei disegni napoleonici.

13. – Mancanza del principio di unificazione per i rapporti statuali di scopo nel sistema dei bilanci annessi.

Pure da cause prevalentemente finanziarie ha avuto origine il sistema dei bilanci annessi. Ma questo non forma ancora il principio di specializzazione della funzione finanziaria, come nell' idea che odiernamente viene costituendosi in seno al più lato principio di organizzazione amministrativa dello Stato. Giacché, quello che non si riscontra fra le cause determinanti dei bilanci annessi è il principio di unificazione per i rapporti di scopo il complesso dei quali si presenta come Stato.

Il sistema dei bilanci annessi consiste nell' individualizzare un servizio, investito o no di personalità giuridica; il cui risultato è quasi esclusivamente nelle apparenze delle cifre del bilancio principale dello Stato, le quali rimangono alterate per un processo di frantumazione per singoli bilanci di servizi, che non cessano però di alimentarsi dal bilancio principale dello Stato o, qualche volta, di alimentarlo con le proprie eccedenze. Così i bilanci annessi sono sempre in equilibrio, per virtù o per i bisogni del bilancio principale. Si rompe l'unità del bilancio senza effettivi vantaggi corrispondenti. Manca o non è pienamente rispettato il rapporto di scopo che tende a stabilire, nella individualità, un'unità funzionale ed organica,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

con particolare ed appropriato congegno amministrativo. Si disunisce contabilmente e a volte anche patrimonialmente, ma ben poco o nulla si tralascia di regole costituzionali e amministrative per riunire funzionalmente: e tutto ciò coinvolge la finanza centrale dello Stato. È una finzione che può essere tollerata solo quando l'apparenza di un ente distinto è determinata da supreme finalità politiche dello Stato, dato che in quei casi viene a mancare un reale vantaggio per l'amministrazione finanziaria.

14. – Tuttavia i bilanci annessi hanno un grande valore storico generativo delle finanze speciali istituzionali.

Eppure il nostro studio considera il sistema dei bilanci annessi e delle contabilità speciali, più noti in Francia fino dallo scorso secolo, di un grande valore storico. Sono ormai questi numerosi ed abituali casi di deroga al principio dell'unità del bilancio che, quasi più senza seri contrasti dottrinali e politici per la difesa di quel principio, nell'odierna evoluzione della vita economica politica e sociale rendono più facile il formarsi di un vasto sistema di finanze speciali, là dove le cause più immediate, le regole amministrative e i principî dottrinali non sono più quelli di una volta, com'è nello Stato corporativo.

Così già numerosi casi di bilanci annessi hanno potuto resistere, sopravvivere e trasformarsi in organismi affatto indipendenti dal bilancio dello Stato; e ciò, fra l'altro, in virtù dell'idea che serve a distinguere l'attività finanziaria dall'attività economica dello Stato e che si rispecchia nella teoria cosiddetta dei *bilanci industriali*. E non di meno occorre pure per questi stabilire un punto fondamentale, e cioè che lo Stato odierno il quale eserciti un'attività industriale, o commerciale — salvo i casi di monopoli fiscali — ciò fa generalmente per soddisfare a bisogni sociali, ritenuti fra i bisogni pubblici. Di modo che gli enti e gli organismi pubblici destinati a tale soddisfazione di bisogni rientrano pure essi nel sistema amministrativo isti-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tuzionale dello Stato, salvo la diversità dei gradi di dipendenza che i vari casi di attività industriale dello Stato denotano rispetto alla sua propria e diretta attività finanziaria.

II.

15. – Bisogni sociali e corporativismo economico-finanziario nella presente fase storica dello Stato.

La nota ripartizione delle funzioni dello Stato data dal Wagner [1], siccome si fonda sopra il riconoscimento della vastità e della illimitatezza degli scopi collettivi, può ancora essere seguita. I suoi scopi di forza e di diritto da una parte, di incivilimento e di benessere materiale dall'altra, relativamente ai bisogni pubblici che fanno nascere, si possono tradurre nelle espressioni più semplici rispettivamente di scopi politici e scopi sociali, e quindi abbiamo: *bisogni politici* e *bisogni sociali*. Beninteso, però, che tutta l'attività dello Stato è attività politica, siccome lo Stato è organismo politico, allo stesso modo come si dice attività umana ogni attività dell'uomo.

Ma vi sono fini dello Stato che non si saprebbero rappresentare se non di natura prettamente ed altamente statuale. Riguardano esclusivamente la sua esistenza, e l'attività che ne sorge tende a garantire tale sua esistenza, per ogni grado di sviluppo raggiunto o che sta per essere raggiunto. Ogni attività di specie diversa dalla precedente è un'attività promuovitrice di benessere sociale e individuale, o repressiva degli ostacoli che possono opporsi a tale benessere.

Per lo meno ogni Stato deve provvedere alla sua propria organizzazione, alla sua propria sicurezza internazionale e ad imporre una disciplina interna sociale. Lo Stato considera l'attività diretta a tali scopi come attività inderogabile, e tali scopi possono dirsi altamente politici o politici *sensu stricto*. Le dottrine dominanti nel secolo XVIII lasciarono al secolo succes-

[1] *Grundlegung*, 2ª ediz., § 161 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sivo questa eredità di idee e di principî: di considerare come soltanto legittima per lo Stato tale sua attività [1]. Nella realtà lo Stato del secolo XIX non si è limitato ai soli scopi di difesa, di disciplina e di diritto, ma ha dimostrato una continua crescente tendenza a progredire spiegando attività varie nel campo della vita sociale e di più immediato interesse individuale. Gli scopi a cui tali diverse attività si dirigono sono scopi di civiltà e di benessere sociale, ed acquistano importanza per le funzioni pubbliche cui dànno luogo perché indirettamente servono al migliore raggiungimento degli scopi di forza, di sicurezza e di diritto, cioè sostanzialmente servono a raggiungere fini politici [2].

Lo Stato del secolo XX, che per l'evoluzione della vita politica, economica e sociale si può ritenere cominciato con la grande guerra, estende e moltiplica le forme d' intervento nella vita sociale ed economica; tanto che si tratta ormai di doverle considerare in una nuova cornice dottrinale: come un nuovo sistema di forze operanti nella organizzazione amministrativa dello Stato e di cui l'aspetto economico-finanziario è per il presente studio tra i più interessanti.

È il corporativismo che fornisce il proprio carattere alla nuova cornice che definisce un tale sistema.

16. – Opposizione di forme amministrative e finanziarie tra il socialismo collettivista e il corporativismo fascista.

Se fino alla guerra mondiale lo Stato poté esser detto il grande Leviathan il quale ha inghiottito ogni originario diritto di sovranità di coloro che nello Stato furono compresi, onde ha incorporato il comune ed altri enti territoriali nel suo ordinamento amministrativo; successivamente si nota l'attuazione

[1] Diversamente è in *Wealth of Nations* dello Smith, lib. V, cap. I, parte 3ª (vedi nella mia *Politica e sociologia economica*, Padova, 1930, l'articolo: *L'economia nazionale e la potenza pubblica*).

[2] I più elevati scopi di civiltà assumono la parte di mezzi per lo stesso scopo di forza, di tutela e di diritto (Cfr. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2ª ediz. cap. VIII).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

dello stesso processo per riguardo ad associazioni o fondazioni sorte per spontanea iniziativa privata per soddisfare a bisogni collettivi. Non solo: lo Stato, per seguire il grande impulso della vita sociale che ricerca di soddisfare sempre più nuovi bisogni nella forma collettiva, stimola il sorgere di tali enti, anzi esso medesimo ne crea sempre più di nuovi.

Lo Stato così attua un accrescimento di funzioni pubbliche, ma al tempo stesso un decentramento di organi in senso istituzionale cui affidare le stesse nuove funzioni o altre già possedute. Questa seconda parte del processo si nota tanto più nello Stato che applica un crescente intervento nella vita sociale ed economica ma che vuole al tempo stesso evitare le forme socialistiche di questo intervento, cioè tanto più dove alla dottrina del socialismo collettivista — a cui facilmente adduce l' inversione pratica dello Stato liberale [1] — si cerca di opporre la nuova dottrina del corporativismo fascista.

17. – Al principio corporativo non è essenziale l'unità del bilancio.

Dobbiamo chiarire meglio questo punto.

Già avevamo notato che pure in paesi come la Francia, il Belgio, l' Inghilterra, dove non si è sviluppata una dottrina pubblicistica del corporativismo, è molto notevole lo sviluppo in senso istituzionale dell'organizzazione amministrativa dello Stato per l'azione sociale. Quali allora le cause? Le cause ci sono sembrate di natura prevalentemente finanziaria. Così in Francia i segnalati tentativi di bilanci per risorse speciali, i bilanci straordinari e i numerosi casi di bilanci annessi sorsero dall' idea di alleggerire le cifre del bilancio dello Stato, che sarebbe dovuto rimanere unico ed universale per i fini pubblici di interesse nazionale. La crescente molteplicità dei bilanci annessi e di organismi istituzionali autonomi che pur si nota in Francia dall' indomani della grande guerra ci indica la ten-

[1] Vedi il mio studio: *Finanza corporativa*, nel vol. *Finanza ed economia*, Catania, 1928, pag. 69 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

denza a circoscrivere la capienza del bilancio proprio dello Stato ai bisogni per l'attuazione di fini di più alto ed universale interesse politico che, se rimangono fondamentalmente gli stessi, tuttavia richiedono una sempre più grande amministrazione ed una somma di ricchezze finanziarie pure sempre crescente.

Non si tratta però che di una semplice tendenza di fatto, non sorretta da nessun principio costituzionale o amministrativo. E questo per noi forma un'osservazione del più grande interesse. Da una parte è possibile attribuire il più recente sviluppo degli enti di finanza speciale alla stessa intima situazione storica della finanza di Stato, relativamente al suo bilancio ed ai rapporti con i contribuenti; onde è stato piuttosto un senso di opportunità politica dei governanti quello di variare e di diversificare le forme dell'organizzazione e dell'amministrazione finanziaria, con carattere dapprima prevalentemente illusorio per l'opinione pubblica. Dall'altra parte quella tendenza pratica ha poi favorito, com'è naturale, il nascere di riflessioni sulla convenienza che possa trovarsi, non soltanto per l'organizzazione amministrativa dello Stato, ma anche per l'insieme che va studiato in dipendenza dei principî economici e finanziari, vale a dire per l'organizzazione delle entrate pubbliche in funzione determinatrice del fattore politico–giuridico e del fattore economico.

Ma ci è voluto e ci vorrà ben altro nei paesi dove ancora il principio direttivo della politica e della scienza di Stato è sul piede individualistico–liberale del secolo XIX, perché quelle riflessioni sui fenomeni delle finanze speciali si tramutino in forme logiche del pensiero giuridico e scientifico finanziario ed economico. La letteratura immensa e svariatissima, che si è formata all'estero nell'ultimo ventennio intorno a tali fenomeni, non mette capo a nessun nuovo principio, ma interessa allo studioso soprattutto perché dimostra la necessità di un sistema di idee nuove che trascendano l'irriducibile senso di opportunità pratica nella gestione del bilancio dello Stato e circa la condotta illusoria dei contribuenti. E questo è vero anche perché la generalità di tali scritti sulle gestioni

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

economiche e finanziarie speciali di Stato appartiene a parlamentari ed uomini politici in genere o, tutt'al più, a studiosi che ne trattano quasi esclusivamente sul terreno della convenienza politico-amministrativa di siffatte gestioni; ed è pure generale la tendenza contraria alle separazioni di bilancio [1].

È notevole quest'ultimo punto, non tanto perché potrebbe in ciò vedersi un puro rispetto alla regola dell'unità del bilancio, regola che si armonizza coi più generali principî costituzionali dello Stato liberale e democratico; quanto, invece, perché ci indica una spinta di idee verso il sistema socialista, totalitario ed accentratore dello Stato. Difatti, per le conseguenze economiche e finanziarie che a noi interessano, tali due rivelazioni si identificano: la ricomposizione delle finanze speciali nell'unico bilancio dello Stato implica una maggiore possibilità di socializzazione e di redistribuzione delle ricchezze, che è tanto nel programma democratico quanto in quello collettivista. Minore specializzazione di fini significa anche minore possibilità di imposizioni speciali e maggiore possibilità di imposizioni generali, fino a permettere il mantenimento di imprese pubbliche a carattere propriamente economico e per particolari fini sociali, caricandone il costo all'universalità dei contribuenti; programma, quest'ultimo, che non è né essenziale né importante per comprendere la struttura e gli scopi dello Stato corporativo.

[1] Un notevole carattere scientifico presenta lo studio di W. HERRMANN: *Intermediäre Finanzgewalten. Eine Analyse deutscher hilfsfiskalischer Gebilde im ersten Jahrzehnt nach der Stabilisierung.* (Jena, Fischer, 1936). Ma pure sul piano di idee generali di scienza finanziaria l'autore non giunge al di là delle abituali questioni circa la difficoltà del controllo da parte degli organi diretti dello Stato, il pericolo di sempre più gravi fratture dell'unità del bilancio, i sacrifici di contribuenti cui non corrispondono reali vantaggi per i servizi che loro si promettono ecc. A pagg. 170-171 lo Herrmann accenna anche alla ideologia dello Stato corporativo (*Ständestaat-Ideologie*) di fronte alla ramificazione fiscale ausiliaria; ma una conoscenza forse inesatta e incompleta dell'ordinamento corporativo dello Stato fascista gli fa nascere il timore che per questa via della moltiplicazione degli enti di amministrazione finanziaria autonoma (fra i quali include anche gli enti dell'assicurazione sociale e gli enti ecclesiastici) lo Stato riduca sempre più il proprio potere, incontrandosi per tali effetti con la richiesta liberale dello svuotamento dello Stato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

18. – Aderenza logica dei fatti finanziari istituzionali alla trasformata struttura politico–giuridica dello Stato in senso corporativo.

Quando ci si rende persuasi che forme nuove con risultati altrettanto nuovi possono aversi nell'organizzazione e nell'azione finanziaria dello Stato, solo perché lo Stato si trasforma nel suo ordinamento politico–giuridico [1], allora sarà possibile vedere nel crescente fenomeno delle finanze speciali l'aderenza di fatti nuovi nel dominio pubblico delle ricchezze sociali, per i bisogni pure sociali, all'attuale trasformazione in senso corporativistico di alcuni Stati.

Esiste però una reale differenza tra i fatti preludenti ad un sistema di finanze speciali come ci vengono indicate in origine nel secolo scorso maggiormente in Francia, e i fatti che si notano nel medesimo senso attualmente. Là, occorre ripeterlo, si era dominati dall'opportunistica idea politica di dare una diversa rappresentazione contabile di fatti e di cifre nel bilancio dello Stato, senza freni nella crescenza per l' incalzante fenomeno di intervento dei pubblici poteri nella vita sociale ed economica, mentre però lo Stato nel suo ordinamento politico e giuridico rimaneva sui principî stabilitisi nel sec. XVIII, e inoltre le separazioni di fatti e di cifre dal bilancio dello Stato riguardavano principalmente materia che niente o poco aveva da fare con particolari bisogni sociali di cui il significato è stato già chiarito. Attualmente è la trasformazione politica e giuridica dello Stato che permette di spiegare sul terreno finanziario tanto i fatti già formatisi in passato quanto tutti gli altri che si vanno ordinando e sistemando nell'epoca in corso.

Ecco perché, per la ricerca del nuovo principio di trasformazione delle finanze pubbliche, e particolarmente per dare alla categoria dei casi di specializzazione organica istituzionale la sua sistemazione tipica, si è guidati dal principio unitario

[1] Cfr. G. Mazzoni, *Il principio corporativo come principio di trasformazione dell'ordinamento giuridico italiano*, in « Archivio di studi corporativi », 1937, fasc. II; e il mio studio: *Del carattere politico-giuridico della spesa pubblica*, in « Rivista italiana di diritto finanziario », 1938, n. 4-5.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e corporativo dello Stato italiano. È difatti pure vero che attualmente il fenomeno degli enti amministrativi istituzionali è più vasto e più molteplice, ma ordinato e disciplinato, in Italia, dove ormai, secondo la nuova struttura dello Stato, è divenuto possibile di determinare i rapporti che intercedono fra certi enti speciali e lo Stato.

19. – Prevalenza di criteri privatistici negli scrittori che finora si sono occupati dei fenomeni di finanza speciale istituzionale e parziale obiettivi delle loro indagini.

Nella letteratura scientifica economico–finanziaria alcuni eminenti scrittori si sono occupati dei fenomeni di finanza speciale, ma quasi soltanto col diretto proposito di dare una distinta configurazione ai casi d'imposizione nascente dalla particolare attività esplicata da enti speciali, o comunque di tributi che si ritengono sorti in dipendenza di servizi e di scopi particolari nel complesso della finanza propria di Stato. Precisamente la scienza delle finanze e del diritto finanziario finora si è soltanto proposto il compito di determinare la natura di certi tributi che si sono detti, non sempre con giusto criterio, *speciali*.

Che un tal proposito determini preliminarmente la necessità di chiarire le relazioni esistenti tra l'attività dello Stato e quella di altri enti o istituti amministrativi autonomi, è cosa che risulta evidente negli sforzi di tali scrittori onde giungere ad una determinazione tipica dell'attività tributaria speciale [1]. Ma poiché questo medesimo implica l'altra necessità di risalire a principî di diritto pubblico particolare a un dato paese e di approfondire questa ricerca in ordine al fattore politico che determina l'ordinamento giuridico–amministrativo dello Stato; quel poco che per soddisfare a tale necessità è stato fatto da

[1] Una tale necessità è stata bene avvertita dal Jannaccone, *I tributi speciali nella scienza delle finanze e nel diritto finanziario italiano*, Torino, 1905, pag. 6. L'eminente autore applica criteri economico-giuridici, che non sono nei precedenti autori da lui citati riguardo ad un principio generale di sistemazione scientifica (Wagner, Neumann, Schaeffle, Sax, Seligman).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quegli scrittori o è risultato infarcito di criteri privatistici, secondo la concezione dominante nei rapporti economici fra l'individuo e la potestà pubblica, o è risultato superficiale per gli scopi di una sistemazione tipica dei tributi speciali nell'ambito della potestà finanziaria dello Stato.

Ciò che la scienza finanziaria già era riuscita a fare per gli enti minori territoriali, creando un'organica distinzione fra la finanza locale e la finanza dello Stato, poteva formare bensì uno stimolo ad analoga distinzione fra la finanza degli enti istituzionali e quella dello Stato. Ma i criteri non potevano punto essere i medesimi. Nell'una, un qualunque criterio anche prevalentemente privatistico applicato alla finanza dello Stato poteva essere trasferito a quella degli enti territoriali minori quando si riteneva, come doveva ritenersi, che la differenza sta principalmente nell'estensione territoriale dei bisogni, in una questione di grado e solo subordinatamente di qualità. Nell'altra sarebbe dovuto prevalere ben altro criterio, toccante immediatamente la struttura organica dello Stato per classi di bisogni e di popolazione, criterio essenzialmente legato alla concezione politica che domina tutto il diritto statuale e che informa tutta l'azione amministrativa dei pubblici poteri sulle ricchezze sociali. E siccome una penetrazione di questo genere non poteva formare argomento di studio per i precedenti scrittori di finanza, informati a criteri economici ed individualistici, ne risulta che le loro idee scientifiche sui fenomeni delle finanze speciali istituzionali hanno esclusivamente il valore di contributi su particolari tipi di imposte. Vi manca un diretto e più completo esame dell'insieme strutturale per singoli casi e per categorie di casi da cui nasce l'esercizio di tale attività finanziaria e del rapporto loro con la finanza generale dello Stato come di quella degli enti locali.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

20. – Un rilevante sviluppo delle finanze pubbliche speciali autonome presuppone un forte potere politico di unificazione e di rigenerazione delle forze sociali ed economiche secondo i principî del corporativismo.

Pertanto torniamo al punto di partenza del nostro studio: comprendere il fenomeno delle finanze speciali istituzionali significa studiare l'ordinamento giuridico dello Stato come viene ordinandosi storicamente nel suo aspetto amministrativo per l'azione di nuove forze politiche che lo modificano nella sua struttura organica e nei rapporti economici con le classi sociali e con i singoli dell' intera collettività. Precisamente il fenomeno sorge o, in ogni caso, acquista dimensioni e numerosità di casi rilevanti in epoca di accrescimento di poteri e di funzioni da parte dello Stato; e questo accrescimento di poteri e di funzioni — tanto più se si verifica acceleratamente — si risolve, nel rispetto amministrativo, nel riconoscimento del carattere di pubblica amministrazione a complessi sociali già operanti per la soddisfazione di bisogni collettivi o nella creazione di nuovi organi o istituti per lo stesso fine, che si lasciano operare in veste di autonomia entro la sfera dell'attività dello Stato. Il che equivale a dire che il fenomeno si completa con un simultaneo processo di decentramento di organi sul terreno più propriamente dei bisogni sociali, lasciando all'attività dell'amministrazione diretta e generale dello Stato l'esercizio delle funzioni per fini di più alto interesse politico, che nella stessa epoca non mancano di crescere anch'essi in intensità e in estensione, pur rimanendo fondamentalmente i medesimi.

Si spiega così il presupposto: il fenomeno delle finanze speciali istituzionali non potrebbe acquistare rilevanza, sia per numerosità di casi sia per forme di più spinta autonomia amministrativa, se non negli Stati che ad un forte potere politico uniscono un programma di unificazione e di rigenerazione delle forze sociali ed economiche per i molti aspetti della ***vita collettiva non essenzialmente politica***, e che per l'attuazione di un tale programma di vasta assunzione di nuovi compiti sul ter-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

reno sociale ed economico applicano i principî del corporativismo. Altrimenti non potrebbe trattarsi che di collettivismo, escludente qualunque forma di intervento nella vita sociale ed economica che non sia quella solamente accentratrice dello Stato, diffidente di qualunque forma di autonomia come di qualunque iniziativa tanto nell'ordine privato che in quello pubblico. Scompare di conseguenza nel collettivismo di Stato quella distinzione fra attività economica, privata o pubblica, e attività finanziaria, perché lo Stato assorbe nella sua amministrazione gigantesca ogni esercizio e ogni risultato dell'attività economica, per i bisogni suoi medesimi, in confusione con tutti o quasi i bisogni individuali.

21. – NEL SISTEMA ECONOMICO CORPORATIVO ANCHE I FATTI PROPRIAMENTE FINANZIARI SI RIORDINANO IN UNA NUOVA ORGANIZZAZIONE TIPICA.

Al contrario, nello Stato corporativo è possibile mantenere quella distinzione, pure per speciali attività nell'ordine produttivo esercitate da enti pubblici; e una tale distinzione, che non ha semplicemente valore nominale, in quanto permette di mantenere, in un certo senso, la separazione dell'individuale dal collettivo, nella sostanza viva dei fatti pone i freni salutari al dominio dello Stato sulle ricchezze e sulle attività dei singoli.

Infatti non si forma un sistema di finanze speciali di spese e di entrate pubbliche, se non si ha l'idea esatta e precisa di ciò che sia « attività finanziaria pubblica ». E d'altra parte, il ricorso al principio corporativo, come principio di trasformazione economica e sociale, deve importare anche una nuova organizzazione nell'ordinamento finanziario dello Stato; ma anche una nuova precisazione di idee circa il particolare contenuto economico che questo ordinamento racchiude nella estrema larghezza e varietà di mezzi e di forme con cui lo Stato corporativo agisce sul sistema economico generale.

La nuova organizzazione tende a dare alla finanza pubblica due sistemazioni tipiche distinte ma coordinate: quella di spese

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

pubbliche per soddisfare a complessi di bisogni generali e di natura spiccatamente politica, e quella di spese pubbliche per soddisfare a particolari e individuati bisogni per l'azione sociale dello Stato [1]. La prima si ripartisce fra lo Stato e gli enti territoriali minori [2]; e la seconda è, appunto, la dimostrazione del nuovo carattere dell'organizzazione finanziaria dello Stato, che è di formar materia degli enti amministrativi istituzionali.

Trovare però una netta distribuzione di funzioni e di spese pubbliche fra le due parti non sarà mai possibile, come non sarà mai possibile segnare una linea di demarcazione tra i due ordini di finalità pubbliche. Lo Stato è giudice in ogni momento della qualità delle sue azioni; e ad ogni modo, come si è detto, v'è del politico pure in tutte le finalità che si dispiegano nei complessi sociali determinati e negli enti, organi ed istituti che svolgono l'azione di conseguimento degli scopi a quelli relativi. L'essenziale scientifico sta non nella divisione degli scopi ritenuti in due ordini differenti, ma bensì nella esistenza di enti amministrativi finanziariamente autonomi rispetto alla finanza propria dello Stato, i quali dimostrano di occuparsi di classi di bisogni che rientrano nell'orbita delle finalità dello Stato, ma che per il fatto che lo Stato non li soddisfa direttamente, vuol dire che non sono ritenuti fra i suoi compiti essenzialmente politici.

[1] Per il significato di tale distinzione dei bisogni pubblici che qui deve applicarsi, si tengano presenti, fra gli altri, i §§ 8 e 15.

[2] Per il carattere della finanza degli enti territoriali minori, si veda un accenno nel § 19. Non è possibile in un primo studio di sintesi per i caratteri nuovi di un particolare sistema finanziario relativo agli enti amministrativi istituzionali, ricercare e chiarire i confronti di questo con l'altro minore sistema di finanze, qual è quello degli enti locali territoriali, e di cui del resto la natura e i compiti da tutti sono conosciuti come notevolmente differenti da quelli dell'altra classe di enti; che pure possono trovarsi con funzioni localmente limitate, presso gli enti locali territoriali.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

III.

22. – Per la scienza delle finanze l'amministrazione speciale istituzionale conta per un principio di distribuzione dei fini statuali modificante l'ordine nazionale delle ricchezze.

La finanza pubblica forma l'oggetto di una disciplina scientifica autonoma, solo se l'indagine ha lo scopo di rilevare le modificazioni di carattere sostanziale che ogni diversa organizzazione amministrativa produce nell'ordine delle ricchezze finanziarie, in entrate e in uscite; modificazioni non semplicemente interne alla pubblica amministrazione, nel suo ordinamento, ma anche esterne: nei rapporti fra essa e le economie ed i bisogni dei singoli. Ciò innanzi tutto significa che l'elemento giuridico, ha bensì, come si è fatto vedere più volte, valore di fondamento anche per la scienza delle finanze, ma solo in quanto se ne consideri insieme l'elemento politico che, non più vago e indeterminato, risulta fissato dal diritto vigente di un particolare periodo storico, permettendo di risalire alla determinazione dei fini statuali. Ora si comprende facilmente come per accedere a tale risultato occorre partire da un principio di distribuzione dei fini statuali tra soggetti diversi della pubblica amministrazione e scoprire se in questa distribuzione dei fini la metodologia mette conto all'ordine nazionale delle ricchezze, facendosi influenzare da esso o, a seconda, determinando su di esso delle modificazioni. Beninteso che connettere i fini statuali con la materia finanziaria non significa punto, in linea di determinazione scientifica, indicare quali debbono essere questi fini da perseguire e quali rispettive entità debbono assumere i bisogni nella concretizzazione dei fini.

Questo forma il compito di assoluta convenienza pratica e momentanea, che appartiene all'uomo di Stato e non anche al teorico. Il quale, invece, deve ricercare la corrispondenza orga-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nica tra fini determinati, sia pure in via di ipotesi, e dati modi di ordinare la ricchezza per gli organi amministrativi cui è demandato il perseguimento di quei fini.

23. – Elementi tecnici di amministrazione finanziaria in rapporto al problema organizzativo istituzionale.

Naturalmente una teorica della ripartizione dei fini statuali fra gli organi della pubblica amministrazione, e in connessione con l'elemento economico-finanziario, ha per substrato il variabile ordine storico delle idealità politiche che informano una data struttura statale.

Tuttavia sarebbe errato credere che il sistema finanziario debba essere in relazione costante con la struttura politica dello Stato, nella sua continua evoluzione nei vari momenti storici. Quel sistema, in quanto concorre a risolvere il generale problema di organizzazione e di azione della pubblica amministrazione, deve uniformarsi anche ai criteri della tecnica amministrativa e della sistemazione giuridica concreta degli organi di amministrazione, e questi criteri possono talora mutare, ma non già esclusivamente dietro la spinta o la pressione di nuove concezioni politiche, ma sibbene perchè la tecnica stessa così vuole e così consiglia. Ora questa osservazione, di grande importanza per l'idea scientifica che si ha della finanza, rivela un contenuto della questione che non si esaurisce sul terreno molle e ondeggiante delle preferenze politiche degli uomini di governo, ma si mantiene sulle stabili fondamenta di una nuova costruzione, di una nuova struttura statale, dove tecnica e politica, arte ed architettura, compiono insieme l'edificio. Invero gli enti di finanza speciale non sono degli oggetti mobili che si possono sopprimere o movere ad ogni istante lasciando indifferente l'armonica struttura interna ed esterna di quell'edificio. Se gli enti di finanza speciale sono il riflesso di concezioni politiche di un particolare periodo storico, e dalla tecnica amministrativa ricevono il materiale e l'opera di maggiore adattamento, essi nondimeno dalla mano del diritto ri-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cevono specificazioni e forme concrete e, in diverso grado, integrano e modificano l'ordinamento giuridico-economico dello Stato. Tanto più questo è pertinente alle finanze speciali istituzionali, in quanto esse, come è stato detto più volte, sono il prodotto di un processo di specificazione e individuazione dei fini statuali, processo che è lento e che viene a maturazione quando si è compiuto il trapasso dal vecchio al nuovo periodo storico, di cui la concezione politica possa dare giustificazione giuridica a quei nuovi fatti amministrativi finanziari.

Ora è più precisamente rispetto alla specificazione e individuazione dei fini pubblici che l'elemento politico della finanza, a ciò relativo, viene fissato dal diritto positivo di un dato paese e che gli enti corrispettivi vengono a formare uno speciale tipo di organizzazione finanziaria statuale, a cui si dà il nome propriamente di finanza istituzionale o speciale.

24. – Necessità di stabilire il punto di vista finanziario.

Dell'attività amministrativa pubblica vi è un aspetto il quale colorisce tutti gli altri: quello finanziario; il quale si presenta con carattere di strumentalità economica per il perseguimento del fine a cui è diretta tutta l'attività dell'ente. Dimodocché qualunque specifica funzione pubblica di organismi amministrativi, istituzionalmente distinti o separati dall'amministrazione generale dello Stato, necessariamente determina una questione finanziaria la quale deve andare risolta in perfetta conformità del principio amministrativo di separazione o distinzione dell'ente dalla compagine generale amministrativa dello Stato.

Quando si discorre di fatti finanziari dello Stato o di altri enti pubblici, due cose, oltre al soggetto, stabiliscono il senso comune che si dà a tali fatti: la ricchezza e gli scopi rispetto a cui la ricchezza viene ordinata. Stato, scopi e ricchezza formano i fatti elementari che occorre ordinare insieme per produrre il fatto finanziario [1].

[1] V. la mia *Dottrina del tributo*, cit., pagg. 189-200.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Della ricchezza si discorre anche separatamente dagli scopi, tanto della vita pubblica che privata individuale; ma il fatto che si vuole rappresentare è naturalmente diverso: sia, ad esempio, il fatto economico. Si discorre pure degli scopi pubblici astraendo dall'elemento ricchezza, in punto di strumentalità economica per conseguire quegli scopi; ma allora il fatto non è nemmeno finanziario: sia più probabilmente il fatto politico per sé stesso.

I fatti della finanza pubblica sono fatti che, promossi dallo Stato per la sua amministrazione, hanno come attributi i beni economici e i fini pubblici a cui debbono soddisfare. Nessuno studio che voglia essere concreto e positivo sopra la materia finanziaria dello Stato può prescindere dal rapporto tra i fini amministrativi e il patrimonio del quale può e deve disporre lo Stato medesimo.

Non solo la determinazione della quantità di ricchezza generante il fatto finanziario dipende dalla numerosità e dalla quantità dei fini pubblici che si vogliono perseguire; ma anche la determinazione di questi dipende dal fatto economico della ricchezza come entità e come qualità. L'elemento giuridico amministrativo entra nel rapporto suindicato come elemento formale che serve a stabilire le rispettive posizioni in cui vengono a trovarsi gli organi della pubblica amministrazione e i sudditi in confronto dei quali si svolge il fatto finanziario per l'ottenimento e per l'impiego dei beni economici. Tuttavia il punto di vista finanziario in base al quale la metodologia spiega la teorica del sistema riflette sempre e in ogni caso la costituzione economica e la organizzazione dei fini statuali per la sostanza viva dei fatti finanziari.

25. – La spesa pubblica come fattore economico di scelta del tipo istituzionale nell'organizzazione finanziaria.

Tanto lo Stato quanto gli enti amministrativi autonomi sono organizzati perché hanno dei fini da perseguire. Esaminati questi fini pubblici per l'aspetto finanziario che essi determinano, il

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

primo problema nascente è quello dell'impiego dei mezzi economici, più direttamente di forma monetaria, che al perseguimento di quei fini si rende necessario. Vale a dire che, delle due parti in cui si divide l'attività finanziaria, quella delle spese e quella delle entrate pubbliche, è la prima che in concreto fornisce la più immediata materia di calcolo e indica i più immediati motivi di scelta sulla ricchezza nazionale da devolvere ai fini pubblici.

Insomma si vuole dire che ogni problema amministrativo, divenendo problema finanziario, è prima di tutto problema di spesa pubblica. Siccome è questa che ci vuole per l'amministrazione e potrebbe essere sufficiente se il sistema economico non suscitasse altri problemi per i pubblici poteri, il primo cammino sul terreno dell'organizzazione amministrativa dello Stato per la sua risoluzione col mezzo delle ricchezze deve essere mosso sopra un ben chiarito concetto di spesa pubblica. E poiché questo forma un punto di richiamo indispensabile circa il soggetto e l'oggetto della spesa pubblica, bisogna determinare quando è pubblica una spesa per riguardo al soggetto spenditore e quando si ripete il medesimo carattere per riguardo all'oggetto che concretizza lo scopo a cui è destinata la spesa ovvero quella particolare attività o funzione che essa è designata a svolgere nell'amministrazione. Ciò significa che il concetto di spesa pubblica per la scienza delle finanze ha per determinante la costituzione sostanziale della spesa stessa; onde si esce dal campo della sperimentazione giuridica per penetrare nel campo dei *rapporti economici*, sul punto di distinzione dell'uso delle ricchezze, secondo il nesso che si stabilisce fra esse e gli scopi perseguiti dall'atto di erogazione[1].

Pertanto il seguito del presente studio acquista anche il carattere di un esame degli aspetti della spesa pubblica sul terreno economico corporativo.

EMANUELE MORSELLI

[1] Cfr. il mio studio: *Nota sul concetto di «spesa pubblica»*, nel volume: *Problemi di finanza fascista*, in onore di Federico Flora, Bologna, Zanichelli, 1937.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

IL CORPORATIVISMO NELL'IMPERO

« LA NATURA GIURIDICA DELL'AFRICA ORIENTALE ITALIANA »

(INTRODUZIONE)

1. — Il problema della natura giuridica dell'Africa Orientale Italiana — di questa entità territoriale detta altrimenti, con un termine di alto significato politico-morale, *Impero* — si presenta preliminarmente a chi si accinga a studiarne l'ordinamento giuridico corporativo, perché, a seconda che si aderisca all'una o all'altra teoria sostenuta in dottrina, risulteranno delle importanti e sostanziali conseguenze in merito alla classificazione delle sue circoscrizioni territoriali. Così, ad es., se riteniamo trattarsi di una colonia federale, i singoli Governi che la compongono non potranno considerarsi come delle pure e semplici circoscrizioni politico-amministrative, mentre tali debbono ritenersi qualora si consideri l'Impero come una colonia unitaria.

Si debbono innanzi tutto distinguere due successivi momenti e cioè: con il R. D. L. 9 maggio 1936–XIV n. 754 [1] quella entità territoriale, fino allora soggetto di diritto internazionale, che era chiamata Impero d'Etiopia, cessava di esistere come tale, e, immutata nei suoi elementi materiali, passava quale colonia, sotto la sovranità piena ed intera del Regno d'Italia. Successivamente [2] con R. D. L. 1 giugno 1936-XIV n. 1019, sull'ordinamento ed amministrazione dell'Africa Orientale Italiana, modificato col R. D. L. 11 novembre 1938-

[1] R. decreto-legge 9 maggio 1936–XIV, n. 754. Art. 1: « I territori e le genti che appartenevano all'Impero d'Etiopia vengono posti sotto la sovranità piena ed intera del Regno d'Italia. Il titolo d'Imperatore è assunto per sé e per i suoi successori dal Re d'Italia ».

Art. 2: « L'Etiopia è retta e rappresentata da un Governatore generale che ha il titolo di Vice-re da cui dipendono anche i Governatori dell'Eritrea e della Somalia ».

[2] R. decreto-legge 1 giugno 1936–XIV, n. 1019: art 1: « I territori dell'Impero d'Etiopia, dell'Eritrea e della Somalia costituiscono l'Africa Orientale Italiana. Essa ha personalità giuridica ed è retta e rappresentata — in nome del Re Imperatore — da un Governatore generale, che ha il titolo di Vice Re d'Etiopia ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

XVII, n. 1857, si veniva a creare una nuova entità territoriale politico-giuridica, formata dall'ex-Impero d' Etiopia più le due vecchie colonie italiane dell'Eritrea e della Somalia, cui fu conferita appunto la denominazione di Africa Orientale Italiana. Tale nuova entità è la risultante dalla fusione dei vecchi coi nuovi territori. Gli stessi vecchi territori dell'Eritrea e della Somalia, che continuano a sussistere come Governi, hanno subìto una trasformazione: risultano cioè ingranditi, per essere stati posti sotto la loro giurisdizione territori appartenenti all'ex Impero d'Etiopia.

A norma poi dello stesso R. D. L. 1 giugno 1936 e del R. D. L. 11 novembre 1938 il territorio dell'Africa Orientale Italiana, che costituisce una entità-territoriale dotata di personalità giuridica retta e rappresentata da un Governatore generale col titolo di Viceré, è stata suddivisa in entità minori, i Governi, dotati anch'essi di personalità giuridica, e retti da un Governatore.

Tale ripartizione della colonia, il titolo del Governatore dato ai capi delle circoscrizioni maggiori, hanno fatto sorgere in dottrina un dibattito sulla natura giuridica dell'Africa Orientale Italiana e dalla quasi totalità degli scrittori, che si sono occupati dell'argomento, si è negato trattarsi di una colonia *unitaria*, ravvisando invece in essa gli estremi per considerarla come *colonia federale*, [1] come colonia *composta* [2] oppure *colonia regionale* [3] quando addirittura non si è creata una nuova categoria di colonie: *le imperiali*. [4].

Colonia federale, definisce il Borsi l'Africa Orientale Italiana perché, a suo avviso, questo termine meglio scolpisce la personalità esistente tanto nelle colonie-membri (i 6 Governi)

[1] Cfr. Borsi U. *La cittadinanza e la sudditanza coloniale italiana nella più recente legislazione*, in « Studi in onore di G. Vacchelli », Milano, 1938, p. 21.

[2] Cfr. Cucinotta E., *Diritto coloniale italiano*, Roma, 1938, p. 97.

[3] Cfr. Ambrosini G., *La Natura giuridica dell'A. O. I.* in « Studi in onore di G. Vacchelli », Milano 1938, p. 21, e voce *Impero d'Etiopia (dell'A. O I.)* nel *Nuovo Digesto Italiano*.

[4] Cfr. Villari S., *La colonia imperiale dell'A. O. I.* in « Lo Stato », 1936, p. 520-530. Colonia composta definisce l'A. O. I. l'Udina, (*Il Governatorato di Addis Abeba* in « Rivista di Diritto pubblico » 1937, p. 1 pag. 406 e seg.).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quanto nella colonia complessiva. Una prima osservazione dobbiamo fare a questo proposito. L'espressione « colonia federale » è usata dal Borsi con evidente richiamo, sia pure come egli stesso avverte, parzialmente ammissibile, alle Unioni di Stati denominati « Stati federali ».

Ma perché uno Stato federale possa sorgere è necessario che preesistano gli Stati singoli, i quali in un secondo tempo formeranno lo Stato federale, come raggruppamento solidale di essi. Trasportando questo concetto nel campo del diritto coloniale diciamo che potrà aversi una *colonia federale* solo quando preesistano *come colonie autonome* quelle che poi saranno raggruppate per formare la colonia composta o federale.

Nel caso dell'Impero non si può parlare di federazione, perché il *prius* è la colonia Africa Orientale Italiana *come unità* (le preesistenti colonie dell'Eritrea e della Somalia hanno cessato di esistere come colonie a sé stanti con la loro incorporazione nell'Africa Orientale Italiana e con la conseguente abrogazione dei loro particolari ordinamenti coloniali), mentre i Governi, in cui è suddivisa, non sono altro che circoscrizioni territoriali di essa. In altre parole, perché si potesse parlare di *colonia federale* sarebbe stato necessario, a mio avviso, che innanzi tutto fossero sorti i singoli Governi come vere e proprie colonie e, successivamente, queste colonie fossero state unite insieme in un vincolo federativo, che avesse dato origine alla colonia composta Africa Orientale Italiana.

Del resto proprio questo è stato il procedimento usato dal legislatore francese nei riguardi, ad es. dell'Africa Occidentale francese, citata dal Borsi a sostegno della sua tesi. Tale colonia composta è formata da entità territoriali, che per un certo periodo di tempo sono state colonie *autonome* ed alle quali l'attuale ordinamento giuridico coloniale francese riconosce espressamente la qualifica di colonie e conserva loro l'autonomia amministrativa e finanziaria[1]. L'Africa Orientale Ita-

[1] Cfr. GIRAULT A., *Principes de colonisation et de Législation coloniale*, I, Paris, 1907, p. 410 e seg. L'Africa Occidentale francese è infatti composta delle seguenti colonie: Senegal, Guinea, Costa d'Avorio, Dahomey, Sudan, Mauritania, le quali prima del decreto del 1895 che le riuniva in un gruppo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

liana è sorta invece originariamente e contestualmente come colonia unitaria, e solo successivamente a scopo di decentramento amministrativo è stata suddivisa in circoscrizioni territoriali.

Questa osservazione preliminare sarebbe di per sé sufficiente a dimostrare l'unitarietà dell'Africa Orientale Italiana, ma ritengo opportuno esaminare anche gli altri argomenti che il Borsi adduce a sostegno della sua opinione.

In primo luogo ricorre ad un argomento di carattere, dirò così, storico, dal quale rileva come negli ordinamenti coloniali italiani ogni colonia abbia avuto il suo Governatore, come vi siano state due colonie sotto un Governatore solo (Tripolitania e Cirenaica), ma mai una colonia con più Governatori. Da tutto ciò fa discendere questa conseguenza: « Il fatto che nell'Africa Orientale Italiana, lasciando in disparte il Governatore di Addis Abeba che ha un carattere particolare [1], vi sono cinque Governatori induce subito a propendere per l'opinione che vi siano pure cinque colonie, e tale opinione pare trovare conferma nel riconoscimento della personalità di ciascun Governo, perché le mere circoscrizioni amministrative mancano di personalità ».

A mio modesto avviso questo argomento non ha tutto quel valore probatorio che il Borsi sembra volergli attribuire, perché, non al nome del funzionario posto a capo di una circoscrizione territoriale si deve guardare, altrimenti, se a capo del Territorio militare del Sud, cui si è dato un ordinamento amministrativo diverso dal restante territorio della Libia per le particolari condizioni in cui tale territorio viene a trovarsi, anziché un Comandante delle Truppe, si fosse posto, ad esempio, un *Governatore del Territorio militare del Sud*, ne discenderebbe la conseguenza che questo Territorio è una colonia e quindi anche la Libia sarebbe una colonia federale. D'altra parte *Go-*

formante l'Africa Occidentale francese, erano colonie a sé stanti. Infatti il Sudan ed il Senegal ebbero un ordinamento coloniale autonomo con decreto 18 agosto 1890, la Guinea con decreto 22 giugno 1891, la Costa d'Avorio e Dahomey con decreto 18 agosto 1894, ecc.

[1] Col R. D. L. 11-11-1938 il Governatorato di Addis Abeba ha cessato di esistere come tale ed è stato creato il sesto Governo dell'Africa Orientale Italiana, quello dello Scioa.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vernatore si chiama il funzionario preposto a capo delle Isole Italiane dell'Egeo, con poteri molto più estesi di quelli di un Governatore di colonia, e questi territori non possono considerarsi colonia, come lo stesso Borsi ha ormai riconosciuto [1]. Il dire che un territorio, a capo del quale trovasi un funzionario col titolo di Governatore, è una colonia, è tanto inesatto quanto l'affermare che la Provincia di Napoli, ad es. non fu una Provincia dello Stato per tutto il periodo in cui a capo di essa vi fu l'Alto Commissario, anziché il Prefetto.

Come pure nulla prova l'affermazione che il Borsi fa a conferma della propria tesi sulla personalità giuridica di ciascun Governo a differenza delle mere circoscrizioni amministrative che di tale personalità mancano, perché i Municipi dell'Africa Orientale Italiana, *che sono vere e proprie circoscrizioni amministrative*, godono anch'essi di personalità giuridica, come risulta in maniera iniquivocabile dall'art. 20 comma 3 del R. D. L. 1 giugno 1936.

Irrilevanti, a mio avviso, sono anche gli altri argomenti addotti da questo autore. La facoltà concessa ai singoli Governatori di corrispondere direttamente col Ministro dell'Africa Italiana non viene per nulla a modificare la posizione di dipendenza diretta dei medesimi dal Viceré, affermata dall'art. 12 del citato decreto legge: è questa una facoltà loro concessa per particolari affari di minore importanza onde impedire la perdita di tempo di una lunga trafila gerarchica, per snellire e rendere più rapida l'azione amministrativa, mentre tutte le direttive fondamentali, politiche, amministrative e militari, debbono essere loro impartite per il tramite del Governatore Generale Viceré.

Nulla prova anche l'affermazione che contro « i provvedimenti non definitivi dei Governatori è ammesso ricorso gerarchico al Ministro anziché al Viceré » [2], per due ragioni: in primo luogo perché, come è stato giustamente affermato [3], altri

[1] Cfr. Borsi U., *Principi di Diritto Coloniale*, Padova, 1938, pag. 221.

[2] Questi due argomenti sono invocati anche dall'Ambrosini per negare il carattere unitario dell'A. O I.

[3] Cfr. Raggi L., *Corso di Diritto Amministrativo*. Padova, 1935, vol. IV, pag. 163.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sono i gradini della gerarchia, altri sono i gradini del ricorso gerarchico, e non è vero che i ricorsi gerarchici seguano tutti i gradini della gerarchia, perché non è sempre ammesso il ricorso all'organo immediatamente superiore a quello che ha emesso l'atto.

In un solo caso il ricorso gerarchico segue l'ordine dei diversi comandi: nella gerarchia militare.

In secondo luogo, non era possibile ammettere il ricorso gerarchico al Viceré, per il semplice fatto che fra il Viceré ed i Governatori vi è un rapporto di *dipendenza funzionale*, ma non di *gerarchia*, essendo il Viceré al di fuori della scala gerarchica del Ministero dell'Africa Italiana, come risulta dalla tabella del personale direttivo dell'amministrazione coloniale, approvata con R. D. L. 2 giugno 1936-XIV, n. 1020. Infatti nella nota (*a*) dell'art. 1, col quale è stabilita la tabella del personale di Governo — Gruppo A, — è testualmente detto « Non è compreso il posto di Governatore generale col titolo di Vice Re d'Etiopia di cui al R. decreto-legge 9 maggio 1936-XIV, n. 754 ».

Infine il fatto che « *due* dei cinque Governi riguardano territori, la maggior parte di ciascuno dei quali ha formato fino al giugno del 1936 una colonia a sé stante (Eritrea, Somalia) », può essere una constatazione di ordine storico, ma priva di rilevanza giuridica, sia perché essi hanno cessato completamente di esistere come colonie a sé stanti in seguito alla espressa abrogazione delle norme che a tali colonie si riferivano (art. 65 R. decreto-legge 1 giugno 1936, n. 1019 e art. 2 R. decreto 15 nov. 1937-XVI, n. 2708) ed alla loro conseguente incorporazione nell'Africa Orientale Italiana, sia perché hanno subìto anche una variazione in uno degli elementi essenziali, risultando ingranditi dalla aggiunta di territori appartenenti all'ex-Impero di Etiopia.

Colonia regionale, invece, è detta dall'Ambrosini [1] l'Africa Orientale Italiana, a somiglianza di quel nuovo tipo di Stato,

[1] Cfr. AMBROSINI G., *op. cit.* pagg. 27-29. Anche questo autore nega che si possa parlare di una colonia federale, perché i Governi in cui è divisa l'A. O. I., per la loro struttura ed i loro poteri non arrivano ad essere assimilabili, pur tenendo conto della diversa situazione, agli Stati membri di uno Stato federale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

intermedio tra l'unitario ed il federale, che egli ha prospettato, tenendo presente la struttura di alcuni Stati, quali, una volta l'Austria, e l'U. R. S. S.

Dal criterio fondamentale che ha presieduto alla formazione e delimitazione dei Governi (« sono stati delimitati in modo che ciascuno *costituisce un organismo omogeneo sia dal punto di vista etnico e geografico che da quello storico e politico* »), l'autore trae la conclusione che essi non sono assimilabili alle provincie degli Stati unitari. A me sembra, al contrario, che il legislatore, tenendo presenti elementi geografici, etnici, storici, politici abbia attuato nella ripartizione delle circoscrizioni territoriali dell' Impero un voto più volte espresso dalla dottrina relativamente alle circoscrizioni amministrative del Regno, voto espresso da eminenti cultori del Diritto amministrativo quali il Romano [1], il Ferraris [2], l'Orlando [3], e così riassunto dallo Zanobini: « Gli scrittori sono concordi sull'insistere sulla necessità che le circoscrizioni amministrative *resultino formate secondo criteri naturali*: ossia, geografici, demografici, etnici, storici e di affinità economica ed intellettuale. Né l'esattezza di ciò può mettersi in dubbio, perché le divisioni amministrative possono corrispondere al loro scopo, solo in quanto seguano le divisioni che il territorio e il popolo già presentano naturalmente » [4].

L'argomento addotto dall'Ambrosini per dimostrare la non unitarietà dell'Africa Orientale Italiana, si risolve quindi in favore della tesi da lui combattuta.

Dopo quanto abbiamo detto cade anche l'altra affermazione relativa al riconoscimento ufficiale della lingua parlata dalla popolazione locale.

Ma un altro argomento invocato da questo autore merita di essere esaminato. Egli afferma che i Governi dell'Africa Orientale Italiana hanno struttura e funzioni diverse da quelle delle

[1] Cfr. ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in « Encicl. giur. ital. », Milano, 1897, n. 30-33.

[2] Cfr. FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia*, Padova, 1920 vol. I, pag. 2-13.

[3] Cfr. ORLANDO V. E., *Principi di Diritto amministrativo*, Firenze, 1921, pag. 134 segg.

[4] Cfr. ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, Padova, 1936, p. 24. Con le modifiche apportate alle circoscrizioni provinciali dal Fascismo si è cercato di avvicinarsi ai voti formulati dalla dottrina.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

provincie e costituiscono non circoscrizioni amministrative, ma entità ed organismi politici.

Per dimostrare tale sua asserzione fa un raffronto fra l'ordinamento dell'Africa Orientale Italiana ed i preesistenti ordinamenti dell'Eritrea e della Somalia e quello della Libia. Da tale raffronto ne deduce che, malgrado la terminologia (*regioni* in Eritrea e Somalia, *commissariati* in Libia, ecc.) essendo sostanzialmente identica la divisione del territorio delle tre colonie, ed essendo la stessa suddivisione adottata nell'interno dei Governi che formano l'Africa Orientale Italiana, soltanto le entità minori esistenti nel seno dei singoli Governi hanno carattere di circoscrizioni amministrative e possono assimilarsi alle provincie degli Stati unitari. Quindi i Governi hanno carattere diverso e costituiscono manifestamente delle entità politiche.

Ma tutto questo ragionamento pecca di eccessiva semplicità e non è affatto convincente.

Evidentemente l'Ambrosini, quando afferma che i Governi non costituiscono circoscrizioni amministrative, cioè non sono assimilabili alle provincie di uno Stato unitario, bensì sono entità ed organismi politici, non ha tenuto presente la distinzione fra *provincia come ente autarchico territoriale* e *provincia come circoscrizione politico amministrativa* dello Stato (Prefettura), perché altrimenti avrebbe sicuramente convenuto che ben si attaglia ad essi la definizione data dal Marchi della Prefettura del Regno: « l'ufficio pubblico destinato alla direzione di tutta l'amministrazione locale [1] » e come il Governatore sia veramente l'autorità che imprime *unità d'indirizzo amministrativo e politico* all'azione di tutti gli organi da lui dipendenti, governativi ed autarchici, dell'amministrazione locale. [2] Quindi anche la provincia, intesa nel senso di cui sopra, è una entità ed un organismo politico, così come funzioni eminentemente politiche hanno i prefetti del Regno (basti pensare alla cate-

[1] Cfr. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in « Trattato dell'Orlando », p. 147.

[2] Cfr. ZANOBINI G., *op. cit.*, pag. 36.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

goria dei prefetti politici nominati dal Fascismo ed alla circolare 5 gennaio 1927 diramata dal Capo del Governo, nella quale si riafferma in maniera inequivocabile la funzione politica del prefetto in Regime Fascista).

Dobbiamo considerare, quindi, i Governi, non come semplici entità politiche, ma come circoscrizioni politiche-amministrative, e come tali paragonabili, salvo una maggiore ampiezza di poteri affidati ai Governatori per le particolari esigenze locali, alle provincie, intese come circoscrizioni politico-amministrative, in cui è diviso il territorio del Regno.

Irrilevante ai fini della tesi che vuole dimostrare, è, infine, il raffronto fatto dall'autore fra gli ordinamenti dell'Eritrea, Somalia e Libia e quello dell'Africa Orientale Italiana. La terminologia adottata dal legislatore nella divisione di un territorio è per principio indifferente: non il nome conta, bensì le funzioni che a tali entità territoriali sono connesse e gli scopi che esse debbono raggiungere.

In ogni modo anche il raffronto fatto dall'autore può dirsi in un certo senso risolversi contro la sua stessa tesi, perché, se le « Residenze » e le « Vice Residenze » dell'Africa Orientale Italiana corrispondono alle « Residenze » e « Vice Residenze » della Libia, si potranno paragonare anche i « Commissariati di Governo » dell'Africa Orientale Italiana ai « Commissariati » libici, ed i « Governi » alle « Provincie » libiche. È soltanto una questione di terminologia per le circoscrizioni maggiori, perché in sostanza tanto le Provincie libiche, quanto i Governi dell'Africa Orientale Italiana sono circoscrizioni politico-amministrative della colonia: quindi le une e gli altri sono anche *entità politiche*, hanno cioè, quel carattere « politico » che all'Ambrosini sembra necessario perché possano essere fra loro assimilate.

Pur non facendo rientrare l'Impero in alcuna delle classificazioni finora esaminate, vi è stato chi ha egualmente sostenuto essere i Governi dell'Africa Orientale Italiana delle vere e proprie colonie, raggruppate in un più vasto ordinamento, l'Africa Orientale Italiana, la quale, anziché essere la risultante del-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

l'unione delle entità anzidette semplicemente coordinate fra loro, costituisce essa stessa una colonia superiore a queste, che si subordinano, e dotata d'una propria, autonoma, personalità giuridica [1].

L'Udina, dopo aver ricordato come le colonie costituiscano altrettante parti dello Stato in rapporto non paritario con quella parte fondamentale che è la Metropoli, e come ogni colonia sia in pari tempo una circoscrizione politico-amministrativa dello Stato ed un ente autarchico territoriale, come avviene nella Metropoli per le provincie ed i comuni (con la differenza però che l'ente autarchico coloniale è ente pubblico minore, come quelli rispetto allo Stato, ma è ente pubblico massimo in colonia quando in questo sono costituiti degli enti autarchici minori) afferma che i Governi dipendenti dal Governo generale dell'Africa Orientale Italiana hanno le caratteristiche dell'ente autarchico coloniale massimo.

Ciò premesso l'autore, così dice dei Governi: « Essi *sono vere e proprie colonie*, e non una sorta di provincie coloniali o di regioni autonome d'una colonia unitaria in senso ampio, non soltanto perché hanno un'organizzazione ed un territorio propri ben determinati dalla legge fondamentale, ed un elemento popolo risultante dalla ripartizione dei sudditi dell'Africa Orientale Italiana fra i vari Governi — in base a criteri ancora non determinati, i quali dovranno di necessità essere espressamente stabiliti, espressamente o in base a principî generali, press'a poco allo stesso modo che per la pertinenza comunale o provinciale e comunque già sussistenti di fatto — ma sopratutto perché la distinta organizzazione di essi (del tutto simile a quella della colonia superiore e delle colonie preesistenti) non è conseguenza di un semplice decentramento funzionale, bensì d'un conferimento istituzionale di potestà politiche di governo che non possono essere modificate dalla colonia superiore » .

[1] Cfr. UDINA M., *Il Governatorato di Addis Abeba*, in « Rivista di Diritto Pubblico », 1937, p. 406.

[2] Tale opinione è sostenuta anche da VILLARI S., *La colonia imperiale dell'Africa Orientale Italiana* in « Lo Stato », 1936, pag. 528 e da CRISAFULLI, *L'Impero e lo Stato*, in « Rivista di Diritto Pubblico », 1937, I, p. 22 e seg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ho voluto trascrivere testualmente le conclusioni dell'Udina, poiché esse sembrano portare un valido concorso all'opinione da noi combattuta. Ma ritengo che gli argomenti suesposti non siano tali da reggere alla critica.

Anche qui una osservazione di carattere preliminare.

Se fosse vero quello che afferma l'Udina, che cioè i Governi in cui è diviso l'Impero sono delle vere e proprie colonie, raggruppate in un più vasto ordinamento, l'Africa Orientale Italiana, e che questa, *anziché essere la risultante dell'unione dell'entità anzidette semplicemente coordinate fra loro*, costituisce essa stessa una colonia superiore a queste: se, cioè, si ammettesse l'esistenza della colonia superiore Africa Orientale Italiana senza considerare i Governi, in cui è divisa, parti costitutive di essa, si arriverebbe a questo assurdo: di avere la colonia superiore, Africa Orientale Italiana, senza territorio.

Siamo d'accordo invece con l'Udina che le colonie italiane sono in pari tempo circoscrizioni politico-amministrative dello Stato ed enti autarchici territoriali a somiglianza di quanto avviene nel Regno per le Provincie e, in parte, per i Comuni, e siamo anche d'accordo con lui che i singoli Governi, in cui è divisa l'Africa Orientale Italiana, hanno le caratteristiche delle circoscrizioni politiche-amministrative dello Stato e degli enti autarchici territoriali (non dello Stato, però, ma della colonia).

Ma quando l'Udina riconosce ai Governi le caratteristiche di enti autarchici coloniali massimi, egli intende evidentemente riferirli allo Stato, perché se li riferisse alla colonia *Africa Orientale Italiana* essi sarebbero degli enti autarchici coloniali minori, come sono le provincie ed i comuni rispetto allo Stato, non potendosi attribuire al termine *massimo*, come egli fa, un valore relativo.

Non vi può essere dubbio alcuno che l'entità territoriale Africa Orientale Italiana sia una colonia, e quindi un ente autarchico, poiché gli è riconosciuta espressamente la personalità giuridica, premessa necessaria per essere considerata tale [1].

[1] Cfr. Borsi U., *La determinazione degli enti autarchici*, in « Studi in onore di O. Ranelletti », Vol. I, p. 71.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ora in tal caso potranno esistere in essa degli enti autarchici i quali necessariamente dovranno essere minori, perché costituiti nell'ente massimo colonia. Si potrà fare una graduatoria di questi, si potrà dire, paragonandoli l'uno all'altro per l'estensione, ad es., del loro territorio, che sono gli uni maggiori e gli altri minori, ma tutti saranno sempre *enti pubblici minori* rispetto all'ente pubblico massimo che è la stessa colonia. Applicando così questi criteri all'Impero, noi vediamo che l'ente autarchico coloniale massimo è l'Africa Orientale Italiana, e gli enti pubblici minori in essa costituiti sono i Governi, i quali possono contenere in sé altri enti pubblici più piccoli, i municipi, a somiglianza di quanto avviene nel Regno per i comuni che sono costituiti nelle provincie.

In dottrina è ormai accolta la tesi, sostenuta dal Borsi, che distingue l'autarchia *delle* colonie dall'autarchia *nelle* colonie, in modo che nella colonia possono esservi enti minori rivolti all'esercizio di svariate funzioni di pubblico interesse, per cui l'autarchia di questi enti coesiste con quella della colonia nella quale si trovano, senza menomare la medesima [1]. Occorre però anche ricordare come questo potere di auto-amministrazione degli enti autarchici non sia altro che una potestà loro riconosciuta dallo Stato, cosicché per gli enti autarchici minori che agiscono *nella colonia*, questi poteri derivano direttamente dallo Stato e non dalla colonia, ente autarchico massimo, come sembrerebbe affermare l'Udina quando, premesso che i Governi *sono vere e proprie colonie*, conclude che la distinta organizzazione di essi è un conferimento di potestà politiche di governo che *non possono essere modificate dalla colonia superiore*.

Ancora: non ha importanza, a mio avviso, l'argomento relativo al territorio, perché il territorio è elemento costitutivo tanto della circoscrizione governativa, quanto dell'ente autarchico, come avviene nel Regno per le provincie.

Ma sembra che l'Udina dia una grande importanza a questo elemento in quanto, egli dice, è *ben determinato dalla legge*

[1] Cfr. Borsi U., *Principî di Diritto coloniale*, già cit., pag. 52.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

fondamentale. A tale interpretazione del pensiero dell'autore sono portato dal fatto che egli nega la qualità di enti autarchici ai Commissariati istituiti nei singoli Governi con *decreti del Governatore Generale,* ed alle Residenze e Vice Residenze in cui questi sono ripartiti *con decreti dei Governatori* [1], nonché dalla citazione del Villari, che afferma doversi nell'ordinamento coloniale considerare la legge costitutiva equivalente alla legge costituzionale nell'ordinamento dello Stato metropolitano [2].

Che cosa ha voluto intendere l'autore quando ha adoperato il termine *legge fondamentale* ? Se egli ha inteso paragonare, seguendo l'affermazione del Villari, il R. D. L. 4 giugno 1936 sull' « Ordinamento e amministrazione dell'Africa Orientale Italiana » ad una legge costituzionale dello Stato, cioè attribuirgli per la colonia lo stesso valore che ha per lo Stato lo Statuto del Regno, ne discenderebbe questa gravissima conseguenza: perché l'elemento territorio abbia valore per riconoscersi ad un ente pubblico territoriale la qualifica di ente autarchico è necessario che questo sia bene determinato dalla legge costituzionale[3]. Se anche avesse inteso dare all'espressione *legge fondamentale,* come io credo, un valore relativo, considerando la legge sull'ordinamento e l'amministrazione dell'Impero, non nel senso di legge costituzionale, ma in quello di *legge organica,* così come è considerato ad es. il Testo Unico della Legge comunale e provinciale, la conseguenza sarebbe la stessa ed il ragionamento dell'Udina sarebbe simile a quest'altro: poiché il T. U. della Legge comunale e provinciale, non determina la circoscrizione delle provincie e dei comuni, essi non hanno i caratteri di enti autarchici.

Il che evidentemente non può essere.

Un'osservazione dobbiamo fare anche a proposito di quanto egli afferma nei riguardi dell'elemento popolo « risultante dalla ripartizione dei sudditi dell'Africa Orientale Italiana fra i vari Governi ».

[1] Cfr. UDINA M., *op. cit.*, pag. 408, nota 8.

[2] Cfr. VILLARI S., *op. cit.*, pag. 528.

[3] Certamente non ha inteso l'Udina considerare il citato R. decreto legge *avente carattere costituzionale,* perché non rientra fra quelle leggi per cui deve essere sentito il parere del Gran Consiglio del Fascismo.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Già il Sertoli Salis[1] aveva sollevato il dubbio che ancora sussistessero le singole sudditanze eritrea e somala e che dovesse considerarsi, nell'ambito della sudditanza dell'Africa Orientale Italiana, una sudditanza per ognuno dei Governi che compongono l'Etiopia. A ciò il Borsi ha giustamente replicato, affermando che tale dubbio non può sussistere dal momento che il R. D. L. 1 giugno 1936 n. 1019 parla « esclusivamente della *sudditanza dell'A. O. I.* senza affatto accennare alla suddistinzione di questa in più specie, e l'*unica sudditanza* è a ragione considerata come espressione del principio unitario nella sua costituzione »[2]. È quindi certo che gli invocati criteri per stabilire questa ripartizione dei sudditi fra i vari Governi non verranno mai enunciati.

È contemplata soltanto dall'art. 101 del R. Decreto 15 novembre 1937-XVI, n. 2708 una forma di *sudditanza municipale* agli effetti di stabilire il numero degli abitanti necessari per creare una amministrazione municipale nei capoluoghi di Commissariato.

Infine, come si è visto, l'Udina afferma doversi riconoscere ai Governi i caratteri di vere e proprie colonie, sopratutto perché la distinta organizzazione di essi (del tutto simile a quella della colonia superiore e delle colonie preesistenti[3]) non è conseguenza di un semplice decentramento funzionale, bensì d'un conferimento istituzionale di potestà politiche di governo che *non possono essere modificate dalla colonia superiore.*

A me sembra, al contrario, e ciò sarà ampiamente dimostrato da quanto sarà detto nei capitoli seguenti, che l'attuale ordinamento dell'Impero sia dovuto proprio ad un decentramento amministrativo.

In ogni modo, quando l'autore parla di *potestà politiche di governo* non vuole certamente riferirsi ai Governi come enti autarchici, perché autarchia significa « capacità, che è rico-

[1] Cfr. SERTOLI SALIS R., *Sulla sudditanza dell'A. O. I.*, in « Rivista delle Colonie », 1936, p. 1097.

[2] Cfr. BORSI U., *La cittadinanza e la sudditanza* ecc., già cit. pag. 77.

[3] La somiglianza dell'organizzazione dei Governi a quella della colonia superiore è irrilevante, perché anche nella Provincia del Regno troviamo in piccolo lo stesso ordinamento dell'amministrazione centrale (RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1935, pag. 557).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nosciuta alle persone giuridiche, i cui fini coincidono con alcuni fini dello Stato, di *svolgere un'attività amministrativa*, che ha la stessa natura e gli stessi effetti dell'amministrazione pubblica dello Stato », bensì ai Governi, come circoscrizioni politico amministrative dello Stato [1].

Nell'un caso e nell'altro, però, queste potestà di Governo non potrebbero mai essere modificate dalla colonia superiore, perché discendono sempre direttamente dallo Stato e da lui sono conferite.

I Governatori si trovano, in una parola, nella stessa posizione in cui si trovano i Prefetti del Regno.

Però dal fatto che tali potestà non possono essere modificate dalla colonia superiore non può discendere la conclusione che i Governi in cui è diviso l'Impero siano delle vere e proprie colonie anche perché la maggior parte dei poteri conferiti alle autorità dei governi coloniali non sono poteri *originari*, bensì *delegati*, e come tali modificabili solo dallo Stato, potere delegante.

Sgombrato così il terreno dalle opinioni di coloro che considerano l'Africa Orientale Italiana come una colonia composta e riconoscono ai singoli Governi la qualità di vere e proprie colonie, non rimane che esaminare quella che, a mio avviso, è l'unica soluzione possibile del problema e cioè: l'Africa Orientale Italiana è una *colonia unitaria* [2].

Innanzi tutto due osservazioni di carattere generale.

Un dubbio sulla qualità di colonia unitaria dell'Africa Orientale Italiana poteva sorgere dalla lettura dell'art. 2 del R. D. L. 9 maggio 1936 n. 754, che è testualmente formulato: « L'Etiopia è retta e rappresentata da un Governatore generale che ha

[1] Cfr. ZANOBINI G., *op. cit.*, p. 139.

[2] Il VITTA (*Diritto Amministrativo*, Torino, 1937, vol. II, p. 168) ritiene trattarsi di una colonia unitaria con larga autonomia regionale, mentre il CRISAFULLI (*L'Impero e lo Stato*, in « Rivista del Diritto pubblico », 1937, I, p. 13-24), definisce il Vicereame un ente autarchico coloniale complesso, organizzato sulla base di un forte accentramento politico, unito ad un moderato decentramento autarchico. Il SERTOLI SALIS in un recente studio (*Struttura e originalità dell'Impero* in « Rassegna Italiana », 1938, pagg. 555-559) nega il carattere di colonia unitaria all'Africa Orientale Italiana, senza d'altra parte dirci che cosa essa sia. Ne sostiene, invece, l'unitarietà il FOLCHI: *La figura del Governore Generale Vicerè d'Etiopia*, in « Rivista di Diritto Pubblico », 1937, pag. 466 e seg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

il titolo di Vice-Re, *da cui dipendono anche i Governi dell'Eritrea e della Somalia* ».

La dizione di tale articolo, dicevo, poteva far sorgere il legittimo dubbio che insieme alla nuova colonia, formata dai territori e dalle genti appartenenti all'ex-Impero di Etiopia, continuassero a sussistere le due vecchie colonie dell'Eritrea e della Somalia, come entità giuridiche a sé stanti, unite sotto l'alta direzione di un organo superiore, il Governatore generale Viceré d'Etiopia [1]. Ma tale dubbio non ha più ragione di sussistere dopo l'emanazione del R. D. L. 1 giugno 1936 n. 1019 il cui articolo 1 è formulato in una maniera netta e precisa: « I territori dell'Impero di Etiopia, dell'Eritrea e della Somalia costituiscono l'Africa Orientale Italiana. Essa ha personalità giuridica ed è retta e rappresentata — in nome del Re Imperatore — da un Governatore generale che ha il titolo di Vice-Re d'Etiopia ».

Dalla lettura di questo articolo discende una conseguenza di primaria importanza.

Spariscono, come entità territoriali distinte,l'Impero d'Etiopia, l'Eritrea e la Somalia, per dar luogo ad una nuova entità territoriale, che da tale fusione sorge, e cioè all'Africa Orientale Italiana. Essa nasce, quindi, come altrove si è detto, originariamente e contestualmente come una entità territoriale unitaria.

Questa nuova entità territoriale, resultante dall'assorbimento di tre entità distinte, è dotata della personalità giuridica ed è posta alle dipendenze del Governatore generale Viceré, capo supremo dell'amministrazione di essa, il quale la governa e la rappresenta in nome del Re Imperatore, Capo dello Stato.

Dopo questa precisa affermazione del carattere unitario dell'Africa Orientale Italiana, allo scopo di procedere ad un decentramento amministrativo, il legislatore dispone la sua ripartizione in circoscrizioni territoriali, i Governi (i quali a loro volta si suddividono in Commissariati, Residenze e Vice-Residenze), cui si riconosce la personalità giuridica.

[1] Cfr. CICCHITTI A., *Lo Statuto dell'Impero Italiano*, in « Rivista Penale », 1936, p. 585.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Potremmo ancora osservare come ciascuno dei sei Governi in cui è diviso l'Impero, presenti il fenomeno che si avverte anche per le provincie metropolitane, cioè che entro il rispettivo territorio è costituito un ente con personalità giuridica ed in pari tempo ha sede un funzionario del Governo centrale, il quale, come una volta per le provincie metropolitane in cui il Prefetto, funzionario di Governo, era anche capo dell'ente autarchico provinciale, è in pari tempo funzionario del governo centrale e capo dell'ente costituito nella giurisdizione stessa [1].

Ma il carattere unitario dell'Impero balza ancor più evidente se scendiamo ad esaminare le moltissime disposizioni della legge organica e innanzi tutto quelle relative ai poteri del Viceré.

Il Governatore generale Vicerè, infatti, regge e rappresenta in nome del Re Imperatore l'Africa Orientale Italiana (art. 1); è il *capo supremo* dell'amministrazione di essa (art. 5); ha facoltà di far grazia e commutare pene ai *sudditi di tutta* l'Africa Orientale Italiana condannati da qualsiasi organo giudiziario (art. 5 comma 2); possono essergli delegate, nei riguardi di *tutti i territori* che da lui dipendono, le facoltà spettanti al Governo del Re, ed ha ai suoi ordini tutte le forze armate stanziate nelle acque e nei territori dell'Impero (art. 5 comma 34); può istituire Tribunali speciali con giurisdizione *su tutto il territorio dell'Impero* o su parte di esso (art. 6); *ha alle sue dipendenze* i Governatori dei singoli Governi (art. 12); ripartisce il territorio in commissariati generali (art. 19), e istituisce alcune amministrazioni municipali stabilendone la circoscrizione (art. 20); emana, su delega dell'esecutivo, i regolamenti per l'applicazione delle norme aventi forza di legge (art. 56); può annullare con suo decreto i regolamenti, i decreti e le ordinanze emanate dai Governatori (art. 59).

Oltre al Viceré vi sono organi, individuali (Vice-Governatore, Comandante generale delle truppe) o collegiali (Consiglio generale, Consulta) che hanno giurisdizione su tutto il territorio dell'Impero.

[1] Cfr. Borsi U., *Principi di Diritto coloniale*, già cit., pag. 54-55 e Vitta C., *op. cit.*, pag. 168.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Specialmente la composizione del Consiglio generale e della Consulta mi sembrano importanti per affermare l'unitarietà dell'Africa Orientale Italiana, perché attraverso tali organi partecipano alla vita di tutto l'Impero anche i funzionari dei singoli Governi (i Governatori nel Consiglio generale e nella Consulta; i Segretari generali dei Governi dell'Africa Orientale Italiana, i Comandanti delle truppe dei medesimi, i Segretari federali del Partito Nazionale Fascista, nella Consulta).

Se oltre a tutte queste disposizioni si tengono presenti quelle riguardanti l'unicità della sudditanza e del bilancio, e quelle in materia finanziaria, che conferiscono al Viceré poteri su tutto il territorio dell'Impero, il carattere unitario di questo non potrà sollevare alcun dubbio.

(*Continua*).

EUGENIO MASSART

Gerente responsabile: WIDAR CESARINI SFORZA
20-5-1939-XVII — Stab. Tip. Fratelli Stianti — Sancasciano Val di Pesa (Firenze).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

P. It. 965

INDICI DEL VOLUME IX

1938 XVI-XVII

BIBLIOTECA VITTORIO EMANUELE ROMA

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

INDICE DEI NOMI

Abbé, 138.
Acciaiuoli, 289 n.
Agostino (Sant'), 216.
Ahrens, 206.
Alberti L. B., 383, 383 n.
Alberti P., 388 n.
Alfieri, 230, 231, 231 n., 232.
Algoud, 286 n.
Althoff, 109.
Althusio, 229 n.
Ambrogio (Sant'), 228.
Ambrosini Gaspare, 452 n., 455 n., 456, 456 n., 457, 458, 459.
Amoroso, 240, 241, 242, 372 n.
Anselmi, 242.
Arena C., 199, 333.
Arias, 295 n.
Aristotele, 201, 204, 208, 218, 219.
Arkwright, 99 n.
Arndt, 20, 26.
Arrigo IV, 277 n.
Arrigo VII, 277 n., 311, 313 n.
Ascoli, 209 n.
Ashley, 275 n.
Astuti, 293 n., 301 n.
Augusto, 432.
Bajazet, 311.
Balbo C., 217, 217 n.
Banchi, 286 n.
Bandini, 370 n.
Barbarossa, 277 n.
Bardi, 289 n., 294, 294 n., 300 n., 310.
Barelli, 296 n.
Baron, 378 n., 388 n., 389 n.
Bartolo, 229 n.
Baruchello, 285 n.
Battaglia, 200 n., 227 n., 234 n.
Bauer, 285 n., 288, 288 n.
Bäumler, 32.
Bebel, 13.
Beccari, 200 n.
Becher, 93.
Belgrano, 277 n.
Bellini, 242.
Beloch, 291 n.
Below, 304, 304 n.
Benedetto XII, 289 n., 296.
Bensa, 297, 297 n., 298 n., 306 n., 311 n.
Bentham, 9.
Beonio Brocchieri, 201 n., 203 n., 205 n.
Berchet, 217.
Benhardi, 20, 21.
Bernheim, 212 n.
Bernstein, 14.
Bertolino, 222 n., 224 n.
Besta, 285 n.
Bigwood, 286, 287 n.
Bini, 286 n.
Biondi B., 242.
Bismark, 117, 138.
Bizzarri, 293 n., 295 n., 297 n.
Blanqui, 359.
Bloch, 279 n., 280, 280 n., 287, 288 n., 295 n.
Böhm-Bawerk, 10.
Boinebroke, 293 n.
Bongi, 219 n.
Bonifacio VIII, 236.
Bonolis, 283 n.
Bonsignori, 304 n.
Borlandi, 306, 306 n.
Borsi, 452, 452 n., 453, 454, 455, 455 n., 461 n., 462, 462 n., 464? 464 n., 467 n.
Bottai, 263, 330.
Botticelli, 381.
Bouchary, 295 n.
Bourquelot, 283 n.
Brenni, 286 n.
Brentano, 27.
Brésard, 276 n., 284 n.
Broduitz, 275 n.
Broglio d'Ajano, 286 n.
Brugi, 229 n.
Bruguier Pacini, 239, 398.
Bruni, 378.
Buchenberger, 27.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Bücher, 27, 279 n., 283.
Burckhardt, 275 n., 301, 301 n.
Butrigaro, 229.
Byrne, 287 n., 290 n.
Cairnes, 265.
Calasso, 230.
Cammarata, 280 n.
Campanella, 215, 218, 219, 225, 226, 226 n., 232, 234.
Cantimori, 212 n.
Cantù, 217.
Capponi, 375 n., 376 n., 377 n., 382, 389 n., 392 n., 393 n., 394 n.
Cardone, 226.
Carducci, 231 n., 232.
Carey, 380.
Carli, 145, 146, 242, 245 e segg., 275 n., 277 n., 282 n., 283 n., 294 n., 296 n., 304 n., 313 n., 315, 349, 349 n., 350, 351, 352, 356 e segg., 397 e segg.
Carlo Federico di Baden, 6.
Carlo V, 305 n.
Carlomagno, 279 n., 280, 280 n., 417.
Carlyle, 227, 227 n., 228, 229, 230.
Cassel, 10, 84, 85.
Casanova, 296 n.
Casaretto, 280 n.
Caterina (Santa), 395.
Cavalieri, 229 n.
Cavour, 225.
Centofanti, 392 n.
Cesarini Sforza, 2, 173 n., 175 n., 177, 315, 349 n., 355, 399, 421.
Cessi, 280 n., 295 n., 301 n.
Chapin, 283 n.
Charléty, 286 n.
Chiappelli A., 223, 223 n.
Chiappelli L., 296 n., 300 n.
Chiarini, 306.
Chiaudano, 293 n., 301 n., 304 n.
Ciabatti, 242.
Ciasca, 285 n., 306.
Cicchitti, 466 n.
Cicerone, 218, 389.
Clapham, 278 n.
Clark I. B., 177 n.
Clausewitz, 113, 114.
Clemente d'Alessandria, 228.
Cohen G., 276 n.
Cola di Rienzo, 389.
Coniglio, 242.
Coornaert, 286 n., 287 n., 305 n.
Coquelin, 362, 363.
Cordon Walker, 309 n.
Corradino, 277 n.
Costantino, 279 n.
Cournot, 241.
Crisafulli, 460 n., 465 n.
Croce, 202, 212 n., 232 n., 236.
Crosara, 221 n.
Cucinotta, 452 n.
Cunningham, 275 n.
Curcio, 200 n.
Cusano, 229.
Dalla Volta, 274, 399.
Dal Pane, 370 n.
D'Ancona, 226 n.
D'Annunzio, 232.
Dante, 213, 225, 232, 233, 296 n., 310 n., 311, 368, 378 n., 381, 386, 388, 389.
Darrè, 129.
Datini, 297, 297 n., 298 n., 310, 311 n.
Davidsohn, 275 n., 287 n., 296 n., 306.
D'Azeglio, 217.
De Amicis, 243.
De Fabritiis, 295 n.
De Frenzi, 404.
Degli Espinosa, 242.
Del Bene, 304 n.
Del Giudice, 164, 243.
Del Vecchio Giorgio, 206, 207 n., 243.
Del Vecchio Gustavo, 398.
De Mattei, 236.
De Roover, 293 n.
De Ruggero, 202.
De Sanctis, 204 n., 217, 217 n.
Deschesne, 287 n.
De Simone, 242.
Des Marez, 283 n.
De Viti De Marco, 93 n.
Di Carlo, 200 n.
Dietzel, 10.
Dilthey, 69.
Di Pietro, 285 n.
Di Tucci, 287 n.
Dix, 107, 107 n., 110 n.
Donati D., 399.
Dopsch, 275 n., 276 n., 279, 279 n.
Doren, 275 n., 286, 287 n., 290 n., 291 n., 309 n., 313 n.
Dühring, 29.
Dupré Thescider, 296 n.
Ebersolt, 285 n.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Edoardo III, 290 n., 297.
Ehrenberg, 276 n.
Einaudi, 221 n., 280 n., 295 n., 371 n.
Engels, 13.
Epicuro, 215.
Ercole F., 229, 229 n., 230.
Espinas, 286, 286 n., 287 n., 293 n., 310 n.
Etienne de Manduel, 293 n.
Eucken, 10.
Evans, 280 n., 306, 306 n.
Fabbroni, 370 n., 371 n., 382 n., 387 n., 389 n.
Falce, 390 n.
Falke, 285 n.
Fanfani, 296 n., 298 n., 300 n., 306, 306 n., 309 n., 395 n.
Farinata degli Uberti, 388, 388 n.
Federigo II, 277 n.
Ferrara Francesco, 323, 340, 370 n.
Ferraris, 457, 457 n.
Ferraù, 200 n.
Ferri C. E., 221 n., 243.
Fichte, 15, 16, 22, 137.
Filippi G., 287 n., 295 n., 296 n.
Filippo il Bello, 236.
Filippo l'Ardito, 311.
Filippo I, 283 n.
Filippo II, 305 n.
Finzi E., 166 n., 175 n.
Flora, 450 n.
Focillon, 276 n.
Folchi, 465 n.
Fossi, 376.
Fossombroni, 371 n.
Fovel, 349, 349 n., 350, 351, 352, 355.
Francesco di Marco, 272 n., 311 n.
Friedmann, 243.
Galileo, 386, 387.
Gallo, 286 n.
Gargiolli, 286 n.
Garnier, 359.
Gentile, 213 n., 223, 377 n., 389 n., 393 n.
Gianni F. M., 392 n.
Gide, 343.
Gillebert de Metz, 311.
Ginori Lisci, 300 n.
Giovanni senza Paura, 311.
Girault, 453 n.
Giusti, 390.
Giustiniano, 279 n.
Goldschmidt, 276 n., 301 n.
Goltz (von der), 27.
Gorani, 370 n.
Gossen, 10.
Goethe, 232.
Gothein, 212 n.
Gottl-Ottlilienfeld, 1, 2, 31, 33, 35, 36, 67, 69, 70, 74, 75, 143, 144.
Goetz, 310 n.
Gras, 312 n.
Gregorio VII, 277 n., 283 n.
Gröner, 106.
Grunzweig, 289 n.
Guarnieri, 285 n.
Guasti, 382 n.
Guglielmo il Conquistatore, 281 n.
Guglielmo II, 109.
Guicciardini, 204, 386.
Hamilton (lord), 98, 295.
Hardenberg, 10.
Hartmann, 275 n.
Hasbach, 27.
Hauser, 295 n., 307 n., 309 n.
Hayek, 241.
Hegel, 11, 12, 15, 15 n., 22, 135, 137.
Heidegger, 69.
Herckner, 27.
Hermann F., 10, 338.
Hermes, 309 n.
Herrmann W., 439 n.
Heyd, 275 n., 282 n.
Heynen, 309 n.
Hildebrand, 23, 24, 26.
Hilferding, 14.
Hindenburg, 111.
Hitler, 66, 118, 119, 123, 125, 126, 140, 142, 193.
Hobbes, 215.
Hörnigk, 93.
Houtte (van), 296 n.
Humboldt, 136.
Hunke, 1, 114 n., 116.
Huvelin, 283 n., 296 n.
Icmaro, 228, 229.
Ignazio di Loyola, 162.
Jaeger, 243.
Janet, 235, 235 n.
Jankélevitch, 276 n.
Jannacone, 441 n.
Jellinek, 436 n.
Jevons, 83.
Jones, 274 n.
Joosen, 286, 286 n.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Justi, 93.
Kant, 15, 134, 215.
Kautilya, 215.
Kautsky, 14.
Keynes J. M., 241, 257, 403.
Kidd, 400.
Knapp, 27.
Knies, 23, 24, 25, 26, 143.
Knight, 275 n.
Koppe, 301 n.
Köring, 301 n.
Kraus, 10.
Krekich, 287 n.
Kretschmayr, 275 n.
Krupp, 138.
Kulischer, 275 n.
Lambruschini, 368 n., 372 n., 373 n., 374 n., 379 n., 393 n.
Lane, 287 n.
Lantini, 403.
Laroque, 243.
Lassalle, 14.
La Tour Du Pin, 244.
Lattes, 301 n.
Laurent, 286, 286 n.
Lazzareschi, 286 n.
Le Blond, 293 n.
Lechner, 301 n.
Lederer, 14.
Leicht, 299 n.
Lemoine, 277 n., 278 n.
Leonardo, 386.
Leopardi, 213, 213 n., 232.
Leopoldo di Toscana, 419.
Levasseur, 275 n.
Levi A., 207, 208, 208 n.
Ley, 118, 123, 126.
Lexis, 27.
Liebknecht, 13.
Liefmann, 271.
Lipson, 275 n., 287 n.
List, 4, 18, 19. 94, 98, 99 n., 137, 138, 143, 252.
Livi, 287 n.
Locke, 167 n.
Lojacono, 399.
Lopez, 284 n., 287 n., 288, 288 n., 293 n., 294 n., 307 n., 308 n., 311, 311 n.
Lorena, 390.
Loria, 400.
Lucas, 266, 267, 268, 268 n., 271, 273.
Ludendorff, 111.
Luigi (San), 282 n.
Luigi XIV, 417.
Luiso, 310.
Lütke, 1. 4 n., 36, 134.
Luxemburg, 14.
Luzzatto, 275 n., 276 n., 278 n., 280 n., 284 n., 287 n., 289 n., 290, 290 n., 291 n., 293 n., 294 n., 295 n., 296 n., 300 n., 301 n., 304, 305 n., 307 n., 308, 308 n., 311 n.
Machiavelli, 213, 215, 216, 218, 219, 220, 225, 231 n., 232 n., 235, 386, 388, 390.
Mackenroth, 1, 92.
Maggiore, 209, 209 n.
Magnavacca, 277 n., 294.
Malthus, 8, 270.
Mancini, 370 n.
Manfredi, 277 n.
Manfroni, 283 n., 287 n.
Mannheim, 14.
Manzoni, 213, 217, 232.
Maometto, 279 n., 280.
Marchi, 243, 258 n.
Margherita di Fiandra, 311.
Marshall, 83, 252, 359.
Marsilio da Padova, 225, 229.
Marx, 11, 12, 13, 13 n., 106.
Massart, 468.
Mauvillon, 6.
Mazzei J., 371 n., 396.
Mazzei Lapo, 382 n., 385, 385 n., 395 n.
Mazzini, 213, 213 n., 217, 234.
Mazzoni, 440 n.
Medici, 390.
Mehl, 310 n.
Meitzen, 27.
Menegazzi, 243.
Menger, 10, 84.
Merkel, 1, 133.
Merores, 289 n.
Michelangiolo, 381, 386.
Michels, 221 n.
Mikwitz, 308 n.
Mill, 265, 270.
Milton, 232.
Mirot, 293 n., 311 n.
Moellendorff, 108, 108 n., 111, 116.
Möser, 14, 15, 143.
Montemartini, 221 n.
Morandi C., 200 n., 226 n.
Morgantini, 243.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Moro, 215, 216.
Morselli E., 427 n., 431 n., 437 n., 440 n., 448 n., 450, 450 n.
Mosca, 201, 201 n.
Müller A., 17.
Muratori, 219.
Mussolini, 37, 38, 142, 228, 253, 254, 260, 263, 326, 327, 402, 403.
Muzio Scevola, 388.
Napoleone, 168 n., 432.
Nasse, 27.
Neumann, 441 n.
Niccolini, 217.
Orazio Coclite, 388.
Oriani, 213.
Orlando, 457, 457 n.
Ottone III, 391.
Palmieri, 388.
Pantaleoni, 220, 221, 221 n., 222, 316, 322, 336, 337.
Paoletti, 370 n.
Paoli, 283 n.
Paolo di Castro, 229.
Papeschi, 243.
Pardi, 291 n.
Pareto, 83, 84, 208, 241, 243, 352.
Pariset, 286 n.
Pascal, 213, 367 n.
Pascoli, 392 n.
Passerin d'Entrèves, 202 n., 226 n.
Pegolotti, 306, 306 n., 307 n., 310, 310 n.
Pellegrini, 244.
Pernoud, 289 n.
Perticone, 209 n.
Peruzzi, 285 n., 289 n., 293 n., 294, 294 n., 299 n., 300 n., 310, 313 n.
Petrarca, 225, 311, 389.
Pierro, 291 n.
Pigeonneau, 275 n.
Pigou, 7 n.
Pio II, 308 n.
Piola, 244.
Pipino il Breve, 279 n.
Pirenne, 276 n., 278 n., 279, 279 n., 281 n., 286 n., 287 n., 288, 288 n., 289 n., 309 n.
Piton, 314 n.
Platone, 201, 208, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 226, 234.
Poehlmann, 275 n.
Pollack, 210, 201 n.
Pompadour (de), 378.
Porcari, 388.
Pouchain, 276 n.
Prato, 294 n.
Quesnay, 4, 7, 8, 370 n., 378.
Raggi, 455 n.
Ranelletti O., 461 n., 464 n.
Ranke, 136 n.
Rath, 1, 99 n., 103.
Rapondi, 293 n., 311.
Rathgen, 27.
Rau, 10.
Ravà A., 201 n., 205 n., 206 n., 207, 207 n., 215, 215 n., 216, 218, 219.
Rayna, 296 n.
Re, 300 n.
Renan, 314 n.
Renouard, 286, 286 n., 289, 289 n., 297 n., 307 n.
Resta, 359 n., 365.
Reynolds, 283 n., 287 n.
Ricardo, 8, 9, 13 n., 20, 21, 93, 138, 241, 270.
Ricasoli B., 376, 376 n., 389 n.
Ricciardi, 300 n.
Riccomanni, 293 n.
Ridolfi, 375 n., 377 n.
Riehl, 26.
Riesser, 107.
Rinieri, 300 n.
Rinaldo degli Albizi, 388.
Ripert, 175 n.
Robbins, 237.
Robespierre, 135.
Rocco Alfredo, 145, 247.
Rodbertus, 21, 22, 138.
Rodolico, 285 n.
Romagnosi, 243.
Romano Santi, 457, 457 n.
Roscher, 23, 24, 25.
Rosenberg A., 102.
Rossetti, 217.
Rousseau, 135, 136 n., 215, 420.
Rubieri, 374 n.
Rucellai, 394, 394 n.
Ruhland, 28.
Runciman (lord), 269.
Ruota, 226 n.
Russo L., 231 n.
Ruta, 214 n.
Sabbe, 279, 279 n., 280, 280 n., 281 n.
Sagnac, 166 n.
Sala, 244.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Salimbeni D., 395.
Salimbeni S., 294.
Sanfilippo, 244.
Sanudo, 290 n
Sapori, 276 n., 278 n., 284 n., 285 n., 287 n., 289 n., 290 n., 293 n., 295 n., 297 n., 299 n., 300 n., 304 n., 306 n., 307 n., 310 n., 312 n., 314.
Savonarola, 213.
Sax, 93 n., 427, 427 n., 441 n.
Say G. B., 359, 362.
Say L., 431 n.
Sayous, 276 n., 278 n., 282 n., 283 n., 293 n., 297 n., 301, 301 n., 304, 304 n., 309 n.
Scarpa, 213 n.
Schafer, 301 n.
Schäffle, 28, 441 n.
Schanz, 275 n.
Schaube, 275 n., 282 n., 289 n., 297 n.
Schiaffini, 311 n.
Schlettenwein, 6.
Schlieffen, 105.
Schmalz, 6.
Schmieder, 296 n.
Schmoller, 26, 27, 84.
Schönberg, 27.
Schröder, 93.
Schulte, 275 n., 286 n.
Schumpeter, 7 n., 10, 85.
Scialoja A., 276 n.
Scriba, 293 n.
Scrosoppi, 285 n.
Scurti, 244.
Seckendoff, 93.
Sée, 309 n.
Sega, 244.
Seligman, 441 n.
Serpieri, 175 n., 176 n.
Sertoli Salis, 464, 464 n., 465 n.
Sevigné (de), 379 n.
Sieveking, 286 n., 309 n., 311 n.
Silbermann, 285 n.
Silberschmidt, 301 n.
Silva, 287 n.
Silvestro II, 391.
Simonsfeld, 275 n.
Sismondi, 373, 373 n., 376 n., 379 n., 380 n.
Smith A., 7, 8, 8 n., 9, 10, 19, 21, 25, 137, 138, 270, 362, 436 n.
Soderini, 289 n.
Solari G., 168 n.
Solmi, 283 n.
Sombart, 26, 30, 31, 250, 251, 275 n., 276 n., 278 n., 283 n., 290, 290 n., 291 n., 292 n., 293, 294 n., 295 n., 296 n., 298 n., 299 n., 300 n., 305 n., 306, 307 n., 309 n.
Soranzo, 311.
Sottas, 296.
Spann, 31, 32.
Spirito, 165.
Stäel (de), 224, 224 n.
Stein L., 13 n., 20, 22, 23.
Stein O., 1, 15 n., 69 n., 82.
Stieda, 27, 275 n.
Strieder, 282 n., 285 n., 307, 307 n., 309 n.
Strom, 163.
Strozzi, 388 n.
Sturler, 286, 286 n.
Talassano, 244.
Tassinari, 175 n.
Thompson, 148, 148 n.
Thünen, 19, 20.
Tifi, 310 310 n.
Tommaseo, 217.
Tommaso (San), 299 n.
Travaglini, 309 n.
Tucidide, 215, 216.
Turgot, 405.
Udina, 452 n., 460, 460 n., 461, 462, 463, 463 n., 464.
Urbano II, 281 n.
Vacchelli, 452 n.
Valeri G., 298 n., 306 n.
Valsecchi, 312 n.
Vassalli, 170 n.
Venditti, 244.
Verga E., 286 n.
Verliden, 286, 286 n., 287 n., 291 n.
Vespucci, 386.
Vicini E. P., 296 n.
Vico, 232 n.
Viesti, 244.
Vieusseux, 376 n.
Villani G., 290 n., 310, 310 n.
Villari S., 452 n., 460 n., 463, 463 n.
Virion, 244.
Visconti, 388 n.
Vitale, 276 n.
Vito, 335 n., 348.
Vitta, 465 n.
Vogel, 301 n.
Volpe, 226 n., 275 n., 281, 281 n., 287 n.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Volpicelli A., 242.
Vossler, 136 n.
Wagner Adolfo, 27, 93, 252, 435, 441.
Wagner Adolfo, 1, 126.
Walker, 265.
Walras L., 83, 85, 241, 352, 362, 363.
Watt, 99 n.
Weber A., 10.
Weber M., 26, 29, 30, 31, 237, 276 n., 309 n.
Whitwell, 287 n.
Wicksell, 85.
Wieser, 10.
Winterfeld, 293 n.
Wiskemann, 1, 4 n., 144.
Yver, 289.
Zaccaria B., 293 n.
Zaccaria M., 294, 307 n., 308, 311.
Zanazzo, 287 n.
Zanobini, 457, 457 n., 458 n., 465 n.
Zanoni, 287 n.
Zdekauer, 283 n., 311 n.
Zeno, 283 n.
Zippel, 308 n.
Zola, 136.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

INDICE DEL VOLUME IX

ARTICOLI

ARENA C., *Principio sindacale e principio aziendale di organizzazione del lavoro* . . . Pag. 178
ARENA C., *La proprietà di impresa e il complesso economico corporativo* . . . 315
BOTTAI G., *Filippo Carli e l'economia corporativa* . . . 246
BRUGUIER PACINI G., *Bibliografia di Filippo Carli* . . . 397
CESARINI SFORZA W., *Premessa* . . . 1
CESARINI SFORZA W., *Proprietà e impresa* . . . 165
CESARINI SFORZA W., *Intorno ai principi economico-giuridici del Corporativismo* . . . 349
CESARINI SFORZA W., *Per la storia dei rapporti fra Stato e Corporazione* . . . 405
DALLA VOLTA R., *Il controllo della concorrenza nell'Inghilterra* . . . 264
DEL GIUDICE R., *Influenza dell'ordinamento corporativo sul rendimento del lavoro individuale e sull'impiego del lavoro nazionale* . . . 147
DE MATTEI R., *Sul metodo, contenuto e scopo di una storia delle dottrine politiche* . . . 200
GOTTL-OTTLILIENFELD VON F., *Autarchia* . . . 37
HUNKE H., *Difesa ed economia* . . . 104
LUETKE H., *Il pensiero economico germanico e la lotta contro l'economia classica e il marxismo* . . . 3
MACKENROTH G., *La situazione attuale della economia teoretica in Germania* . . . 83
MASSART E., *Il corporativismo nell'Impero* . . . 451
MAZZEI J., *Mentalità dei vecchi economisti toscani* . . . 366
MERKEL H., *La Corporazione tedesca dell'agricoltura e approvvigionamento* . . . 127
MORSELLI E., *Aspetti corporativi delle finanze degli enti amministrativi istituzionali* . . . 422
RATH K. W., *Problemi attuali della ricerca scientifico-finanziaria* . . . 93
RESTA M., *La teoria economica corporativa nel pensiero di Filippo Carli* . . . 356
SAPORI A., *Il commercio internazionale nel Medioevo* . . . 275
STEIN O., *Scienza economica e matematica* . . . 68
VITO F., *Prime linee della teoria corporativa dei bisogni e dei beni* . . . 334
WAGNER A., *Il Fronte tedesco del Lavoro, quale esponente della ricostruzione sociale del Terzo Reich* . . . 117
WISKEMANN E., *Libertà dell'economia e del piano economico* . . . 134

VARIETÀ

NOTE E DISCUSSIONI: *L'economia scienza di mezzi?* . . . 237
OPERE RICEVUTE . . . 240

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

VITTORIO EMANUELE
BIBLIOTECA IN ROMA